

Vergaderjaar 2008–2009

**31 560**

## **Voorstel van wet van de leden Ten Hoopen, Slob en Van der Burg tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Leegstandwet, en enige andere wetten in verband met het verder terugdringen van kraken en leegstand (Wet kraken en leegstand)**

**Nr. 8**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 12 juni 2009

Met belangstelling hebben de indieners kennis genomen van het verslag van de vaste commissie van Justitie en de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie. In het navolgende gaan wij in op de vragen en de opmerkingen uit het verslag, waarbij wij de volgorde van het verslag aanhouden. Op onderdelen zijn vragen van gelijke strekking samengevoegd.

### **I. ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Inleiding**

Verskillende leden hebben enkele algemene vragen geformuleerd.

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd welke gemeenten zijn geconsulteerd bij het schrijven van het wetsvoorstel en hoe die hebben gereageerd.

Wij hebben constructieve gesprekken gevoerd, niet alleen met de VNG maar ook met de burgemeesters en de wethouders ruimtelijke ordening van de G4 en enkele andere grote gemeenten<sup>1</sup>. Uit deze gesprekken kwam het volgende beeld naar voren. De gesprekspartners gaven allen aan dat zij de problemen die het wetsvoorstel aan wil pakken onderkennen. Er is verschil van opvatting over de noodzaak van een algeheel kraakverbod. Dit is voor ons echter een principiële punt. Zij onderkennen wel het gebrek aan integraal leegstandsbeleid bij gemeenten in Nederland. Vervolgens werd ons uit de gesprekken duidelijk dat door het aankondigen en indienen van ons wetsvoorstel veel gemeentebesturen meer alert zijn geworden op de problemen waar dit wetsvoorstel een antwoord op geeft. Tenslotte constateerden de gesprekspartners dat de uitvoering van de maatregelen uit het wetsvoorstel om aanvullende financiële middelen vraagt.

De leden van de PvdA-fractie willen graag een reactie van de initiatiefnemers op de uitspraak van de burgemeester van Amsterdam (14 april in

<sup>1</sup> De reacties van: (in alfabetische volgorde)

- Actal d.d. 18-12-2008
- Ad Hoc d.d. 16-10-2008
- Aedes d.d. 17-11-2008
- Camelot Beheer d.d. 16-10-2008
- College van procureurs-generaal d.d. 24-10-2008
- G4 d.d. 30-10-2008.
- IVBN d.d. 23-10-2008
- Korpsbeheerdersberaad d.d. 25-06-2008
- Korpsbeheerdersberaad d.d. 16-12-2008
- Leegstandsbeheer d.d. 23-10-2008
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak d.d. 30-10-2008
- Neprom d.d. 17-10-2008
- NVB Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers d.d. 17-10-2008
- VNG d.d. 31-10-2009
- Wolf Vastgoedbeheer (geen datum) zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt.

NRC Handelsblad) dat ontruiming van drie gekraakte panden aangeeft dat verbod op kraken onnodig is.

Dat de burgemeester in genoemd artikel aangeeft een kraakverbod onnodig te achten omdat er toch ontruimd kon worden, heeft betrekking op het handhaven van het huidige kraakverbod bij leegstand van minder dan twaalf maanden. Het mag inmiddels duidelijk zijn dat onze stellingname principieel is en zich richt op een algeheel kraakverbod.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af hoe de indieners een wet denken te implementeren die weinig tot geen draagvlak kent bij de bestuurslagen die hem moeten uitvoeren?

Wij merken op dat de G4 wel hebben aangegeven blij te zijn met dit wetsvoorstel omdat het herkenbare problemen op de agenda zet. Ook andere gemeenten hebben bij herhaling om extra instrumenten gevraagd om leegstand te kunnen bestrijden. Wij bieden met dit wetsvoorstel enkele extra instrumenten aan om leegstand aan te kunnen pakken. Wij denken dat gemeenten een publiek belang hebben om ten behoeve van hun burgers kraken en leegstand verder terug te dringen. Naar ons oordeel zal de problematiek van de leegstand zich nog verdiepen. Wij wijzen in dit kader op de werking van de kantorenmarkt, de gevolgen van de kredietcrisis en de effecten van krimp wat betreft bevolking en bedrijvigheid in sommige delen van Nederland. Wij verwachten dat gemeenten die gebruik maken van het aangeboden instrumentarium hiermee de leegstand substantieel kunnen terugdringen. Uiteraard dient het gebruik van deze instrumenten gepaard te gaan met een bredere benadering van de leegstandproblematiek. Wij wijzen hierbij met name op de mogelijkheden om een pro-actief leegstandbeleid te voeren, waarbij ook de nieuwbouw van winkels en kantoren een rol speelt.

## **2. De problematiek met betrekking tot het kraken**

### *Het bestaande instrumentarium ter bestrijding van het kraken*

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners kennis hebben genomen van de uitspraak van het Gerechtshof d.d. 31 maart jl. waarin wordt overwogen dat de bevoegdheid tot ontruiming weliswaar niet met zoveel woorden wettelijk is geregeld, maar dat de huidige strafbaarstelling in artikel 429sexies WvSr met zich meebrengt dat de politie de (strafrechtelijke) bevoegdheid tot ontruiming heeft op grond van artikel 2 Politiewet 1993 juncto artikel 124 Wet RO? Delen de indieners dit oordeel van het Amsterdams Hof en zijn zij van mening dat de nieuwe strafbaarstelling op zich ook een algemene (ontruimings)bevoegdheid schept voor de politie?

Het is van zeer groot belang dat er een wettelijke grond is voor het OM om tot strafrechtelijk ontruimen van kraakpanden te kunnen overgaan. Om alle onduidelijkheid op dit punt weg te nemen, zullen wij nog voor de behandeling van ons initiatief wetsvoorstel een nota van wijziging indienen.

### *De huidige aanpak ter bestrijding van kraken*

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de gewijzigde memorie van toelichting wordt vermeld dat het niet in alle gevallen van kraken tot een ontruiming hoeft te komen, maar dat soms in overleg het kraakpand wordt verlaten. Eigenaars geven bijvoorbeeld aan af te zien van een schadeclaim of de krakers worden uitgekocht. Is het bij initiatiefnemers bekend

om wat voor bedragen het hier de laatste jaren heeft gegaan aan niet ingediende schadeclaims of aan afkoopsommen?

Het is niet duidelijk om welke bedragen het bij niet ingediende schadeclaims en afkoopsommen de laatste jaren precies gaat. Reden hiervan is onder meer – zoals ook in het onderzoek van Regioplan is aangegeven – dat eigenaren van panden, in geval zij een deal maken met krakers over zogeheten vertrekpremies – hiervan veelal geen melding maken bij de politie. Voorts is uit navraag bij onder meer de politie gebleken dat het verhalen van schade in geval van kraken in veel gevallen een complexe en vruchteloze onderneming is. Voor schadeverhaal is het noodzakelijk om aan te tonen dat de krakers verantwoordelijk zijn voor de aangerichte schade. Gezien het feit dat bij een ontruiming in veel gevallen nog slechts een klein aantal krakers aanwezig is en de krakers in dergelijke gevallen vaak aangeven dat zij niet degenen zijn die de schade hebben toegebracht, leidt het schadeverhaal in de praktijk maar zelden tot resultaat.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat geweld en vernielingen reeds zijn verboden. Waarom wordt er niet met het huidige instrumentarium gehandhaafd wat al strafbaar is?

Naast de principiële kant van eigenrichting en bescherming van eigendom die tot aanpassing van de regelgeving noodzaakt, dient ook te worden onderkend dat het huidige instrumentarium om kraken aan te pakken ontoereikend is. Met name problemen met de bewijsvoering maken dat niet kan worden volstaan met de bestaande strafbaarstelling van kraken. Dit initiatiefwetsvoorstel beoogt die problemen weg te nemen.

De leden van de PvdA vinden bovendien dat gemeenten worden opgezaald met een geweldige bureaucratische rompslomp. Zij duiden daarbij wellicht op het door ons voorgestelde leegstandsinstrumentarium. Dit instrumentarium vraagt inderdaad van de gemeenten dat zij zich actief met leegstandbestrijding bezig houden. Het handhaven van een meldingsplicht op leegstand, het voeren van leegstandgesprekken en in het uiterste geval gebruikers voordragen voor leegstaande panden vergt inzet. Daaraan verbinden wij niet de kwalificatie bureaucratische rompslomp. De leegstandverordening is facultatief en kan gericht worden ingezet. In de leegstandverordening kunnen gemeenten aangeven in welke delen van de gemeente en/of voor welke categorieën gebouwen zij het instrumentarium willen inzetten. De door de G4 en VNG genoemde alternatieven zijn naar onze mening minstens zo bureaucratisch en raken eigenaren wellicht wel financieel maar dragen minder bij aan het oplossen van de leegstand. In paragraaf 6 komen wij hier naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie nog op terug.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de hedendaagse praktijk er wel eens afspraken met krakers worden gemaakt over een vertrekvergoeding of het niet indienen van schadeclaims. Mogen deze er van uitgaan dat, als deze wet doorgang vindt, «deze vorm van chantage» door krakers ten opzichte van gebouw eigenaren tot het verleden behoort?

Wij vinden afspraken met krakers over vertrekvergoedingen en het niet indienen van schadeclaims ook zeer onwenselijk. Hoewel met dit initiatiefwetsvoorstel niet kan worden gegarandeerd dat deze praktijken uit zijn te bannen, verwachten wij wel dat deze praktijken zich minder zullen voordoen, omdat eigenaren met dit wetsvoorstel een betere bescherming van het eigendomsrecht krijgen.

Gegeven het bestaande wettelijke instrumentarium om kraken en leegstand tegen te gaan, stellen de leden van de SGP-fractie de vraag waaraan

het tekortschieten van deze instrumenten is te wijten. Ligt dit aan het tekortschieten van de wettelijke instrumenten (en de toepassingsmogelijkheden daarvan) en/of aan de bereidheid om die instrumenten in te zetten? Wat het laatste betreft, vragen deze leden de indieners wat bijvoorbeeld de oorzaken zijn dat gemeenten geen gebruik maken van de mogelijkheid tot vordering van langdurig leegstaande woningen (en gebouwen). In dit verband is het deze leden opgevallen dat een aantal gemeenten het voorstel van de initiatiefnemers als contraproductief en bureaucratisch aanmerken. Is dit naar de mening van de initiatiefnemers een representatief oordeel voor alle gemeenten die met leegstand en kraken worden geconfronteerd?

Wat betreft het kraken gaat het om een principiële stellingname, hetgeen uit de Memorie van Toelichting voldoende mag blijken, alsmede om het wegnemen van bewijsproblemen. Op beide punten is de bestaande strafbaarstelling in onze ogen ontoereikend.

Wat betreft de leegstand, gaat het naar onze mening om een combinatie van een tekortschieten van het wettelijke instrumentarium en een geringe bereidheid bij gemeenten om dit instrumentarium in te zetten. Uit het onderzoek dat in opdracht van VROM en EZ is uitgevoerd, blijkt dat in geen van de 31 grote steden sprake is van een door de raad vastgesteld (integraal) leegstandbeleid. Slechts in enkele grote steden (Den Haag en Amsterdam) kent men een beleid(snota) gericht op voorkomen en bestrijden van leegstand van kantoorgebouwen. Uit dit onderzoek blijkt ook dat van het bestaande instrumentarium om leegstand tegen te gaan alleen de tijdelijke verhuurmogelijkheden uit de Leegstandwet op aanzienlijke schaal gebruik wordt gemaakt, met name door corporaties. De mogelijkheid tot vorderen van leegstaande (woon)ruimte krachtens de Huisvestingswet wordt zelden tot nooit gebruikt. De redenen die gemeenten daarvoor geven zijn:

- dat zij geen woningtekort en/of geen leegstand hebben;
- dat je als gemeente de rol van verhuurder van de eigenaar overneemt. Dit is wel gemakkelijk voor de eigenaar, maar arbeidsintensief voor de gemeente, aangezien de gemeente moet zorgen dat hij de huur ontvangt, het pand goed wordt bewoond en het na (maximaal) tien jaar weer in goede staat wordt teruggegeven. De gedragscorrigerende werking wordt daarom betwijfeld.

Een aantal gemeenten noemt het door ons voorgestelde instrumentarium contraproductief en bureaucratisch. Wij hebben echter ook gemeentebestuurders gesproken die daarover genuanceerder denken. Zoals gezegd komen wij in paragraaf 6 nog terug op de door de G4 voorgesteld (fiscale) alternatieven.

Uitgaande van de ogenschijnlijk geringe motivatie van de betreffende gemeenten, zo stellen de leden van de SGP-fractie, mag de vraag gesteld worden waarop de verwachting is gebaseerd dat de nieuwe, door de initiatiefnemers voorgestelde uitbreiding van de bestaande regeling een ruimere toepassing in de praktijk zal vinden dan met het bestaande instrumentarium het geval is.

Al in de eerste paragraaf van deze nota hebben wij aangegeven dat wij verwachten dat de leegstand in de komende jaren een nog groter probleem zal worden dan het nu al is. Wij wijzen in dit verband vooral op de werking van de kantorenmarkt, de krimp van zowel de bevolking als de bedrijvigheid in sommige gebieden en de effecten van de kredietcrisis. Wij bieden gemeenten extra instrumentarium, in aanvulling op het reeds bestaande. Het is aan gemeenten om de problematiek van leegstand aan te pakken en daarbij het instrumentarium in te zetten dat hen daarbij het best van pas komt.

### *Omvang van de kraakproblematiek*

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het kraken zich concentreert in Amsterdam en vragen of het bekend is wat de reden van deze concentratie is. Tevens vragen deze leden of er een relatie gelegd kan worden met het aldaar gevoerde gemeentelijk woningmarktbeleid.

Het in opdracht van de ministeries van VROM/WWI en EZ uitgevoerde onderzoek geeft hier geen antwoord op. Het is echter niet onredelijk te veronderstellen dat de schaarste op de woningmarkt in Amsterdam en haar internationale aantrekkingskracht hier wel invloed op heeft. Of er ook een relatie gelegd kan worden met het gemeentelijk woningmarktbeleid is de vraag. Wij hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat Amsterdam het beschikbare instrumentarium om de woningmarkt te beïnvloeden minder goed zou gebruiken dan andere gemeenten. Overigens blijkt uit dit onderzoek tevens dat er nog flink wat andere steden dan Amsterdam zijn waar kraken nog voorkomt.

De leden van de PvdA-fractie missen een gedegen analyse over de omvang van het probleem. Hoeveel panden worden er per jaar gekraakt? Zit daar een groei of krimp in sinds 1995? En welke vormen van geweld en schade komen het meeste voor. Waar zit de groei? Omdat gebleken is dat over de feitelijke aard en omvang van leegstand en herbestemming nauwelijks kennis bestaat, is het in de ogen van de PvdA-fractie allereerst nodig om met de gegevens die beschikbaar zijn en komen, te inventariseren of de huidige wetgeving op dit vlak toereikend is. Een nieuwe wet invoeren terwijl de huidige wetgeving niet aantoonbaar tekort schiet, vinden de leden haaks staan op de gewenste deregulering van regels. De leden willen graag een reactie hierop.

Zoals ook reeds in de memorie van toelichting is aangegeven, zijn betrouwbare cijfers over het aantal panden dat jaarlijks gekraakt wordt niet voor handen. Gemeenten hebben veelal geen zicht op het aantal kraakpanden in hun gemeente. Dit is ook duidelijk naar voren gekomen in het onderzoek van Regioplan dat in opdracht van de Ministeries van VROM/WWI en EZ is uitgevoerd. Ons is bekend dat er in de periode 2004 tot en met 2008 141 strafzaken betreffende overtreding van artikel 429sexies Sr zijn geweest en dat de laatste jaren er jaarlijks 300 tot 450 civielrechtelijke ontruimings-kort gedingen zijn met betrekking tot kraken. Verder is gebleken dat kraken ook strafrechtelijk wordt aangepakt op grond van artikel 138 Sr (huisvredebreuk). Het aantal gevallen dat dit betreft is echter niet herleidbaar, aangezien deze gevallen niet als kraken worden geregistreerd. Lang niet alle kraken eindigen met een strafzaak of civiele procedure. Het ontbreekt aan zicht op het aantal gevallen dat krakers voorafgaand aan een ontruiming het kraakpand verlaten of dat zij na overleg met de eigenaar het pand verlaten. Het is daarom niet mogelijk om aan te geven of en in hoeverre sinds 1995 sprake is van een groei of krimp.

Voorts is evenmin uit de beschikbare cijfers herleidbaar om welke vormen van geweld en schade het doorgaans gaat in geval van kraken. Wel is duidelijk geworden uit gesprekken met onder andere politie en Openbaar Ministerie dat het veelal schade betreft die is aangebracht aan panden en om geweld – en in bepaalde gevallen zelfs excessief geweld – in geval van ontruimingen.

Naast het principiële uitgangspunt dat eigendom bescherming behoeft, zijn ons uit de gesprekken die wij hebben gevoerd bij de totstandkoming van dit initiatiefwetsvoorstel met onder andere gemeenten, politie en Openbaar Ministerie ook voldoende praktische knelpunten gebleken die noodzaken tot wetwijziging. Wij wijzen ten eerste op het probleem om eenduidig vast te stellen of een pand al een jaar leeg staat. De complicatie

dat aangetoond moet worden dat een kraker een vordering door de recht-hebbende heeft ontvangen, is een tweede probleem. Een derde probleem is de identiteit van krakers vast te stellen, hetgeen een noodzakelijke voor-waarde is voor een eventueel strafrechtelijk vervolg. Het gegeven dat het civiele recht een weinig afschrikkende werking op krakers heeft, alsook dat sommige eigenaren gebruik maken van afkoopsommen in plaats van toepassing van de rechtsregels, zijn eveneens complicaties. Wij zien dan ook geen aanleiding tot aanvullend onderzoek.

Over de omvang van leegstand en herbestemming is meer informatie beschikbaar. In het onderzoek dat in opdracht van VROM en EZ is uitge-voerd, staan gegevens over de leegstand van woningen, kantoren, bedrijfsruimtes en ruimtes boven winkels. Ook is het bestaande leegstandsinstrumentarium onder de loep genomen, en zijn de ervaringen onderzocht met een leegstandsheffing in België. De aanpak van leegstand van met name kantoorgebouwen en bedrijfspanden schiet naar onze mening op dit moment tekort. Dit ligt niet alleen aan het tekort schieten van het bestaande instrumentarium maar ook aan de bereidheid van gemeenten om het toe te passen. Toch denken wij dat het door ons voor-gestelde instrumentarium voor gemeenten die met het leegstands-probleem aan de slag willen een welkome aanvulling kan zijn op het bestaande instrumentarium. Wij verwijzen hier tevens naar ons antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie over het tekort schieten van het instrumentarium in de paragraaf *De huidige aanpak ter bestrijding van kraken*.

Graag zien de leden van de PvdA-fractie meer informatie over de spreiding van kraakpanden over Nederland en de omvang van de buitenlandse krakers. De indieners hebben het over de overvloed van krakers en overlast. Op welke gegevens hebben zij deze conclusies gebaseerd? In welke steden is de overlast het meest en waarom?

Voor de beantwoording van deze vragen zouden wij willen verwijzen naar het hierboven gestelde. Verder hebben wij in de memorie van toelichting bij dit initiatiefwetsvoorstel inderdaad aangegeven dat de aanwezigheid van gekraakte panden dikwijls gepaard gaat met overlast en verloedering. Zo zijn de panden in veel gevallen dichtgetimmerd, beklad of verwaar-loosd en is in veel gevallen sprake van geluidsoverlast voor omwo-nenden. Dit beeld kwam naar voren uit gesprekken die wij bij de totstand-koming van het wetsvoorstel met burgers, gemeenten en politie hebben gevoerd. Voorts blijkt ook uit het onderzoek van Regioplan dat vooral in Amsterdam overlast van kraakpanden wordt geconstateerd en dat sprake is van krakers van buitenlandse afkomst<sup>1</sup>.

De leden van de fractie van de SP vragen hoeveel gebouwen momenteel meer dan een jaar leeg staan. Hoeveel gebouwen zijn momenteel gekraakt? Hoe vaak komt het jaarlijks voor dat een door erfenis verkregen woning wordt gekraakt omdat de afhandeling van de nalatenschap te veel tijd inneemt?

In het onderzoek naar kraken en leegstand in opdracht van VROM en EZ is de leegstand in kaart gebracht.

Per 1 januari 2006 waren ruim 313 000 woningen onbewoond, waarvan 200 000 direct beschikbaar waren. Hoe lang deze woningen leegstonden is niet bekend. Op p. 3 van het onderzoeksrapport is een tabel opgenomen met gegevens over 6 grotere gemeenten waarvan wel bekend is hoeveel woningen er langer dan een jaar leeg stonden. Het percentage van leegstaande woningen in deze 6 steden dat langer dan een jaar leeg staat loopt uiteen van 22% (Helmond) tot 60% (Leeuwarden).

<sup>1</sup> *Kraken en leegstand*, Regioplan Amsterdam, p. 65 – 67.

Eind 2007 telde Nederland 4 522 369 m<sup>2</sup> leegstaande kantoorruimte. Dat is ruim 10 % van alle verhuurbare kantooroppervlak. Niet bekend is hoeveel hiervan langer dan een jaar leegstond. Wel bekend is hoeveel er langer dan 3 jaar leegstond. Dit is landelijk 69% van de leegstaande kantoorruimte.

Het is nergens bekend hoe vaak het voorkomt dat een door erfenis verkregen woning wordt gekraakt omdat de afhandeling van de nalatenschap te veel tijd inneemt.

De leden van de SP-fractie willen graag antwoord op de volgende vragen: Hoeveel boten, volkstuinen en tuinhuisjes worden er momenteel gekraakt? Hoeveel kraakpanden worden momenteel gebruikt als atelier? Wanneer kunstenaars – na mogelijke invoering van deze wet – niet meer kunnen kraken om aan een atelier te komen, verwachten de indieners dan dat er voldoende ander aanbod is om aan deze vraag te kunnen voldoen?

Al eerder is aangegeven dat het niet bekend is hoeveel kraakpanden er in Nederland zijn. Hoeveel er gekraakt wordt in specifieke categorieën als boten, volkstuinen en tuinhuisjes is uiteraard eveneens niet bekend. Wat betreft de behoefte van kunstenaars aan een atelier, lijkt het ons in de rede liggen dat zij op reguliere wijze naar een atelier zoeken: via de gemeente, via een makelaar of door middel van een advertentie kan wellicht een atelier gevonden worden waar een normale huur voor wordt betaald.

De leden van de SP-fractie vragen zich verder af hoeveel panden gekraakt zijn in landen waar een kraakverbod geldt en of er in die landen al dan niet problemen zijn met krakers.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel leegstand er is in landen waar een kraakverbod geldt. Tevens informeren deze leden naar de tekorten aan studentenwoningen en of deze zullen toenemen na invoering van dit wetsvoorstel.

Uit onderzoek dat in opdracht van VROM/WWI en EZ is verricht blijkt dat deze cijfers niet worden bijgehouden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de indieners melden dat er ook wel eens vervolgd wordt voor artikel 138 Sr. Gezien het feit dat dit artikel enkel woningen beschermt die in gebruik zijn, vragen de leden van de VVD-fractie zich af wanneer de krakers in zaken als deze in de panden zijn ingetrokken.

In gevallen waarin krakers op grond van artikel 138 Sr worden vervolgd, betreft het woningen die op dat moment veelal formeel, en dus niet feitelijk, nog zijn bewoond.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of de voorgestelde algehele strafbaarstelling van kraken in verhouding is met de omvang van de kraakproblematiek. Deze leden is het allereerst niet duidelijk hoe groot dit probleem feitelijk is. Om hoeveel krakers danwel kraakpanden gaat het precies? Waarom hebben de initiatiefnemers er niet voor gekozen een nulmeting uit te voeren naar het aantal kraakpanden, nu gemeenten dit zelf niet registreren? In de Memorie van Toelichting lezen deze leden op p. 5 immers dat er geen valide landelijke gegevens bekend zijn en dat – hoewel met het geschatte aantal van 200 tot 300 kraakpanden het kraakprobleem zich vooral in Amsterdam concentreert – de kraakproblematiek zich tevens voordoet in middelgrote en kleine gemeenten. De initiatiefnemers baseren hun stellingname op «berichtgeving in de media uit 2008,» maar maken dit niet inzichtelijk met concrete cijfers. De leden van de D66-fractie zouden dan ook graag een nadere onderbouwing van de

omvang van het probleem in zowel de grote als de genoemde middelgrote en kleine gemeenten zien.

Uit het in opdracht van VROM/WWI en EZ uitgevoerde onderzoek blijkt dat het aantal krakers en kraakpanden nergens wordt bijgehouden en daarom moeilijk te achterhalen is. Een nulmeting is dus niet eenvoudig te maken. We baseren ons daarom op de schattingen uit het onderzoek en berichtgeving in de media over gevallen van kraak.

De leden van de fractie van D66 lezen in de Memorie van Toelichting dat het aantal strafrechtelijke overtredingen van art. 429sexies Sr, zijnde het niet op vordering van de rechthebbende ontruimen van een wederrechtelijk ingebruikgenomen woning of gebouw, in de periode van 2004 tot de helft van 2007 tot 85 inschrijvingen bij de parketten heeft geleid. Volgens de initiatiefnemers zou de problematiek echter vele malen groter zijn, omdat het of niet tot rechtszaak komt, of de krakers het gekraakte pand reeds hebben verlaten als ze een strafrechtelijke ontruiming vrezen, of de krakers zelfstandig in goed overleg met de eigenaar het kraakpand verlaten. Bovendien, zo stellen de initiatiefnemers, zou uit gegevens van de politie en Openbaar Ministerie in Amsterdam blijken dat in veel gevallen wordt opgetreden tegen krakers op grond van art. 138 Sr, huisvredebreuk. Ook uit de beschikbare cijfers met betrekking tot art. 138 Sr, huisvredebreuk, zou niet herleidbaar zijn hoeveel kraakpanden het betreft. Deze cijfers zijn de leden van de fractie van D66 niet inzichtelijk. Zij verzoeken de initiatiefnemers dan ook om de concrete cijfers. Nogmaals werpen de leden van de fractie van D66 de vraag op hoe groot het kraakprobleem eigenlijk is.

Met betrekking tot de beschikbare gegevens over de aard en omvang van kraken zouden wij willen verwijzen naar de beantwoording van de in het begin van deze paragraaf gestelde vraag van de PvdA-fractie.

Hebben de gemeenten daadwerkelijk behoefte aan een algehele strafbaarstelling van kraken, of zijn ze meer gebaat bij het bestrijden van problemen bij ontruiming, zo vragen de leden van de fractie van D66? In dit verband wijzen deze leden op de brief van de G4 van 30 oktober 2008, waarin de G4 stellen wel last te ondervinden van het excessief geweld en de schade die daaruit voortvloeit bij ontruiming, maar dat dit slechts een klein deel van de krakers betreft. De G4 constateren dan ook dat de voorgestelde wetgeving geen oplossing biedt aan het werkelijke probleem dat zij ondervinden, namelijk het verzamelen van bewijslast tegen de kleine groep krakers gewelddadige krakers, die zij op grond van de huidige civielrechtelijke regeling uit de gekraakte panden willen zetten. De G4 stellen dan ook voor om, in plaats van een algehele kraakverbod in te stellen (de huidige wetgeving biedt volgens de G4 voldoende mogelijkheden om gewelddadige daders aan te pakken) het probleem van de bewijslast te versimpelen. De leden van de fractie van D66 vragen de initiatiefnemers om een reactie op dit voorstel, omdat zij van mening zijn dat dergelijk geweld ontoelaatbaar is en bestreden dient te worden. Bovendien zijn de leden van deze fractie van mening dat de nieuwe wetgeving ten dienste moet zijn van gemeenten. Waarom wordt er, tegen de zin van gemeenten, nieuwe wetgeving geïnitieerd waarvan gemeenten stellen geen behoefte te hebben? Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat, gezien het aantal civielrechtelijke ontruimingsverzoeken bij de rechtbanken per jaar, pandeigenaren onder de huidige wetgeving voldoende mogelijkheden hebben de beschikking over hun onroerend goed te herkrijgen?

Mede naar aanleiding van het advies van de G4 op een concept van het initiatiefwetsvoorstel, waar uw leden ook naar verwijzen, hebben wij



navraag gedaan bij de uitvoeringspraktijk op welke moeilijkheden zij stuiten wat betreft het rond krijgen van de bewijslast. Op basis van deze nieuwe inzichten hebben wij het initiatiefwetsvoorstel gewijzigd in die zin dat het vereiste van de vordering van de rechthebbende is komen te vervallen. Dit maakt dat krakers niet langer kunnen voorwenden de vordering om zich te verwijderen niet te hebben ontvangen of gehoord. Ten aanzien van het aantal civielrechtelijke ontruimingsverzoeken zouden wij willen benadrukken dat dit in verhouding tot het aantal strafrechtelijke ontruimingsverzoeken een groot aantal betreft. Dit houdt verband met het feit dat krakers veelal pas na het eerste jaar van leegstand kraken, aangezien dan slechts civielrechtelijk kan worden opgetreden en niet strafrechtelijk. In veel gevallen grijpen eigenaren echter naar andere wegen om de kraak op te heffen en bieden de krakers bijvoorbeeld een afkoopsom omdat zij een vrees voor een langdurige gerechtelijke procedure en/of schade aan hun pand. Wij achten het civielrechtelijke instrumentarium niet afdoende en niet geschikt, aangezien de afschrikwekkende werking die hiervan uit gaat minstens kan worden genoemd. Het is naar onze mening zaak om zoveel mogelijk te voorkomen dat panden worden gekraakt en te voorkomen dat gerechtelijke procedures dienen te worden gevoerd. Dit gaat namelijk niet alleen met veel bureaucratische rompslomp en mogelijke financiële gevolgen voor de eigenaren gepaard, maar ook voor de gemeente, de rechtelijke macht en de politie, aangezien zij in dit geval doorgaans in actie dienen te komen.

In de Memorie van Toelichting lezen de leden van de D66-fractie op meerdere pagina's verwijzingen van de initiatiefnemers naar de onderzoeksrapportage van Regioplan in 2008, waarvan het onderzoeksdoel was het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden ter voorkoming en bestrijding van leegstand in Nederland. Ook in dit rapport lezen deze leden echter dat het lokaal bestuur in grote en middelgrote gemeenten, op Amsterdam na, geen problemen lijkt te ervaren met krakers. De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat de behoeften van gemeenten zwaarwegend dienen te worden meegenomen in een wetsvoorstel, aangezien de voorgestelde initiatiefwetgeving er nu juist op gericht is gemeenten te ondersteunen in de kraakproblematiek. In dit kader vragen deze leden zich dan ook af in hoeverre de initiatiefwetgeving in de behoeften van gemeenten voorziet. Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat indien de kraakproblematiek zich vrijwel alleen in Amsterdam voordoet, de geïnitieerde wetgeving dient te worden gericht op de daadwerkelijke problemen, zoals het verzamelen van de bewijslast tegen de krakers?

Met dit initiatiefwetsvoorstel wordt niet alleen ondersteuning van gemeenten beoogd. De initiatiefnemers staat een betere bescherming van het eigendomsrecht voor ogen. Het zou niet zo moeten zijn dat eigenaren tot vertrekpremies of afspraken over het afzien van schadeclaims zouden moeten overgaan. Daarenboven achten wij kraken een vorm van eigenrichting. Wij delen met de leden van D66-fractie dat het wetsvoorstel praktische knelpunten in het verzamelen van de bewijslast dient op te lossen. Voor onze bevindingen en aanpak verwijzen wij naar ons antwoord hieronder.

*Bewijstechnische problemen met het huidige strafrechtelijke instrumentarium*

De leden van de CDA-fractie vragen of het bekend is bij initiatiefnemers of krakers in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) worden ingeschreven als wonende op het gekraakte adres? Als dat niet het geval is hoe kan dan toch sprake zijn van huisvredebreuk als de eigenaar of de politie in het gekraakte pand binnentreedt?

Voor het antwoord op de vraag of huisvredebreuk zou worden gepleegd als het kraakpand wordt betreden, is bepalend of dat pand bij de krakers feitelijk in gebruik is. Een pand kan ook in gebruik zijn bij personen die niet op het desbetreffende adres staan ingeschreven in de GBA.

De leden van de PvdA-fractie missen een gedegen analyse waarom het straffen van krakers die geweld gebruiken en schade veroorzaken in de praktijk zo moeilijk is? De leden van de PvdA-fractie willen daarom de initiatiefnemers vragen deze analyse als nog te maken. En wat is de reden waarom het zo moeilijk is de veroorzaakte schade te verhalen? Delen de initiatiefnemers dat met name het rond krijgen van de bewijslast de belangrijkste reden is dat plegers van geweld en veroorzakers van vernielingen vrij uit gaan? Met welke wetsartikelen maakt het wetsvoorstel het justitie en politie maar ook particulieren makkelijker om schade te verhalen en geweldplegers te straffen. Tegen die achtergrond vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of het wetsvoorstel een bijdrage levert aan het terugdringen van geweld en vernielingen. De leden van de PvdA-fractie zouden graag een analyse van de politie en het OM hebben wat volgens hen de belangrijkste oorzaak is dat krakers die geweld en schade te vaak vrij uit gaan.

Voor beantwoording van uw vraag naar het verhalen van de veroorzaakte schade in het geval van kraken, willen wij de leden van de PvdA-fractie allereerst verwijzen naar de beantwoording van de eerste vraag van de leden van het CDA-fractie in de paragraaf *De huidige aanpak ter bestrijding van kraken*. Kraken gaat relatief vaak gepaard met schade en geweld. Met name bij ontruimingen van kraakpanden door de politie doen zich gewelddadige incidenten voor. Bovendien is het verhalen van schade en het rond krijgen van de bewijslast in geval van geweld veelal zeer lastig en vergt het veel werklast van politie en Openbaar Ministerie, zonder dat dit veel resultaat oplevert. Wij zijn dan ook van mening dat kraken – ook om deze reden – zoveel mogelijk dient te worden voorkomen en dat dient te worden bewerkstelligd dat in geval van kraken snel vroegtijdig kan worden ingegrepen, zodat schade en geweld zoveel mogelijk beperkt blijven. Het initiatiefwetsvoorstel voorziet in maatregelen om dit te bewerkstelligen.

Wij zijn het daarnaast met de leden van de PvdA en D66 fracties eens dat het rond krijgen van de bewijslast in het kader van kraken een belangrijk knelpunt is in de huidige situatie. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel hebben wij daarom navraag gedaan naar knelpunten ten aanzien van dit punt bij de politie en het Openbaar Ministerie. Allereerst blijkt, zoals hiervoor aangegeven, dat politie en Openbaar Ministerie de nodige problemen ondervinden doordat krakers kunnen ontkennen dat zij een vordering zich te verwijderen hebben ontvangen of gehoord. In het initiatiefwetsvoorstel is daarom bepaald dat het vereiste – conform artikel 429 sexies Sr – van de vordering van de rechthebbende komt te vervallen. Daarnaast is vanuit politie en Openbaar Ministerie aangegeven dat ook doordat het vereiste van een jaar leegstand voor strafrechtelijk optreden komt te vervallen, het eenvoudiger wordt om de bewijslast rond te krijgen en dat daardoor effectiever zal kunnen worden opgetreden. Tot slot blijkt dat het in een strafrechtelijk onderzoek vaak moeilijk is de identiteit van de krakers vast te stellen. Door kraken als misdrijf aan te merken kunnen krakers van wie de identiteit na een ontruiming niet binnen de duur van het ophouden voor onderzoek kan worden vastgesteld, met het oog op die vaststelling in verzekering worden gesteld.

### *Verschuiving naar andersoortige krakers*

De leden van de PvdA vragen zich af hoe de indieners de lange wachtlijsten voor woningen rijmen met de stelling dat er geen woningnood is.

Een lange wachtlijst wil niet zeggen dat er echt sprake is van woningnood. Mensen laten zich vanuit verschillende motieven op dergelijke lijsten plaatsen: het opbouwen van inschrijvingsduur, de mogelijkheid van een buitenkans openhouden, en dergelijke. Los van de wachtlijsten zijn er in veel plaatsen in Nederland kansen op de particuliere markt.

Wij schrijven in de Memorie van Toelichting dat landelijk gezien er geen sprake meer is van woningnood. Dat neemt niet weg dat er gebieden zijn in Nederland waar de woningmarkt wel onder grote druk staat.

Amsterdam is hier een voorbeeld van. Dat verklaart wellicht ook waarom een groot deel van de krakerscène zich in Amsterdam bevindt. Dat neemt niet weg dat wij van oordeel zijn dat de situatie landelijk gezien aanmerkelijk gunstiger is dan in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Dat er grote belangstelling is voor een woning in (het centrum van) Amsterdam, rechtvaardigt niet het gedogen of toestaan van kraken.

Volgens de indieners worden de kraakpanden steeds meer gebruikt door mensen met andere nationaliteiten, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Is hier een hoog percentage illegale immigranten bij betrokken? Hebben de indieners hier zicht op?

Over de samenstelling van de verschillende nationaliteiten zijn geen exacte cijfers bekend, mede omdat tot op heden de mogelijkheden om de identiteit vast te stellen beperkt zijn. De indruk is dat Zuid-Europese – en Oost-Europese nationaliteiten relatief vaak voorkomen<sup>1</sup>. Niet bekend is wat het percentage illegale immigranten is dat in kraakpanden verblijft.

De leden van de D66-fractie merken op dat een ander argument dat de initiatiefnemers gebruiken ter staving van hun stellingname dat kraken moreel verwerpelijk is, te vinden is op bladzijde 8 van de Memorie van Toelichting. De initiatiefnemers stellen daar dat er een verschuiving merkbaar is in de motieven van krakers. Immers, zo stellen de initiatiefnemers op p. 8 is «kraken niet meer een activiteit verband houdend met woningnood, zoals in de zeventiger jaren wel het geval was.» Deze leden vragen zich af waarop de initiatiefnemers deze stelling baseren? In de Memorie van Toelichting wordt immers wel het aantal vierkante meter leegstand genoemd op p. 15, maar aan de statistieken rond woningnood wordt helemaal geen aandacht besteed. De leden van de D66-fractie zien dan ook graag dat de initiatiefnemers alsnog een goede afweging hierin maken. Opmerking verdient volgens de leden van de D66-fractie ook dat de initiatiefnemers tegenstrijdige meningen zijn toegedaan over het al dan niet bestaan van woningschaarste. Enerzijds stellen zij op p. 8 dat van de Memorie van Toelichting dat landelijk gezien geen sprake is van woningnood, anderzijds op p. 20 dat de ruimte in Nederland beperkt is en de demografische dichtheid groot. Hoe zien de initiatiefnemers deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid in het licht van de balans tussen de woningnood en de leegstand? Hebben de initiatiefnemers onderzocht of er wachtlijsten bestaan voor sociale huisvesting in grote steden? En zo ja, hoe lang deze wachtlijsten zijn?

Er was geen aanleiding onderzoek te doen naar wachtlijsten voor sociale huisvesting. Zoals wij hiervoor hebben aangegeven op de vraag van de leden van de PvdA-fractie wil een lange wachtlijst niet zeggen dat er echt sprake is van woningnood. Mensen laten zich vanuit verschillende motieven op dergelijke lijsten plaatsen: het opbouwen van inschrijvingsduur, de mogelijkheid van een buitenkans openhouden, en dergelijke. Wij

<sup>1</sup> *Kraken en leegstand*, Regioplan Amsterdam, p. 67 – 68.

zijn van oordeel dat de situatie landelijk gezien aanmerkelijk gunstiger is dan in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Ook in de politiepraktijk is merkbaar dat binnen de kraakwereld inmiddels niet meer zozeer gesproken wordt over «bestrijding van leegstand» als maatschappelijk doel, maar eerder over goedkoop onderdak. Er is derhalve veeleer sprake van «voordringen op de woningmarkt» door krakers waardoor anderen juist langer op de wachtlijst staan. Tot slot merken wij op dat ook het principiële verzet vanuit de kraakbeweging tegen het gemeentelijk woningbouwbeleid, dat in oude wijken naast sociale woningbouw ook duurdere woningen wil realiseren, noopt tot een steviger aanpak van kraken.

*Duidelijke normstelling: kraken kan en mag niet*

De leden van de fractie van de PvdA vinden de redenering dat door kraken het eigendomsrecht ontoelaatbaar wordt aangetast eenzijdig. Het lijkt deze leden redelijk van eigenaren te vragen bij tijdelijke leegstand toch hun pand in gebruik te laten nemen. Zij vragen zich af of het wetsvoorstel er niet toe bijdraagt dat eigenaren hun verantwoordelijkheid niet meer hoeven te nemen omdat kraken, als stok achter de deur, niet meer bestaat. Ook vragen deze leden zich af of er niet het risico bestaat dat door de invoering van het wetsvoorstel de florerende bedrijfstak van tijdelijke bewoning en anti-kraak verdwijnt.

Wij zijn met de leden van de PvdA-fractie van mening dat het redelijk is dat leegstaande panden zoveel mogelijk worden gebruikt. En als er geen commercieel of maatschappelijk gebruik mogelijk is, ligt vastgoedbeheer zeer voor de hand. Naast het voorkómen van kraak zijn er ook andere redenen om een vastgoedbeheerder in de arm te nemen: voorkomen van inbraak, snelle signalering van schade, voorkomen van verloedering en vervuiling. Omdat in veel gevallen geen commercieel of maatschappelijk gebruik voor een pand zal zijn te vinden, die door de gemeente kan worden voorgedragen, zijn wij niet bang dat de inderdaad florerende sector van vastgoedbeheer zal verdwijnen. Wij vinden dat deze sector, die jaarlijks aan enkele tienduizenden huisvesting biedt, een nuttige functie vervult die zeker zal blijven na invoering van ons wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bestaat daarom uit twee delen die een integrale aanpak mogelijk maken: het verbieden van het kraken en het terugdringen van de leegstand. Wij nemen afstand van het idee dat kraken als stok-achter-de-deur nodig zou zijn om leegstand te bestrijden. Dat is een vorm van eigenrichting die wij niet wenselijk achten. Het voeren van beleid om leegstand tegen te gaan is een taak voor de gemeente.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag hoeveel mensen jaarlijks woonruimte hebben als anti-kraakwacht. Tevens vragen deze leden zich af hoeveel eigenaren die minder dan drie panden bezitten slachtoffer zijn van kraken. Hoe is de afgelopen tien jaar de leegstand geregistreerd?

De gevraagde gegevens inzake anti-kraak worden niet centraal bijgehouden.

In de door ons georganiseerde ronde tafel gesprekken zijn verschillende anti-kraak organisaties of vastgoedbeheerders aanwezig geweest. Uit de door hen verstrekte informatie mag geconcludeerd worden dat er jaarlijks enkele tienduizenden worden ingezet als anti-kraakwacht of vastgoedbeheerder.

Wat betreft het registreren van leegstand kan op grond van genoemd onderzoek het volgende worden gezegd. Wat betreft woningen houden sommige gemeenten alles bij (type woning, duur leegstand), andere gemeenten niets. Wel houdt het CBS de leegstand bij, althans het aantal woningen dat geen bewoner heeft volgens het GBA. Op 20 april 2009

heeft het CBS gepubliceerd dat op 1 januari 2008 dit gold voor 5,7% van de woningen in Nederland. In 2006 was dit 5.1 %. Hierin zijn overigens ook tweede huizen, vakantiewoningen, woningen bestemd voor sloop/nieuwbouw inbegrepen.

De leden van de D66-fractie lezen in de Memorie van Toelichting dat de initiatiefnemers met de voorgestelde algehele strafbaarstelling van kraken vooral de norm willen onderstrepen dat kraken niet kan en mag en aange-merkt kan worden als een vorm van eigenrichting, waardoor het eigendomsrecht van pandeigenaren ernstig geschonden wordt. De initiatiefnemers stellen voorts dat de aanwezigheid van kraakpanden ook veel overlast veroorzaakt in probleemwijken in de steden en dat deze overlast vaak leidt tot verslechterde leefbaarheid in deze wijken. Hoe zien de initiatiefnemers de verhouding tussen leegstand, woningnood en een algeheel kraakverbod? Delen de initiatiefnemers de mening van deze leden dat juist leegstand van panden ook kan leiden tot verpaupering van woonwijken en afbreuk doet aan de sociale cohesie, met als gevolg dat de bewoners die overblijven zich onveiliger kunnen voelen? Erkennen de initiatiefnemers dat er dikwijls sprake van is, bijvoorbeeld in de Amsterdamse stadswijk de Pijp, dat omwoners van een gekraakt pand de betreffende kraak ondersteunen vanwege de betrokkenheid van deze krakers bij de buurt en de sociale leefbaarheid?

Wij kunnen niet genoeg benadrukken dat ons wetsvoorstel zowel het eigendomsrecht beter beoogt te beschermen door eigenrichting te voorkomen als leegstand aan te pakken. Als uitgangspunt hanteren wij daarbij dat kraken niet is toegestaan. Wij delen de mening van de D66-leden dat juist leegstand van panden ook kan leiden tot verpaupering van woonwijken, afbreuk kan doen aan de sociale cohesie, met als gevolg dat de bewoners die overblijven zich onveiliger kunnen voelen. Dit is precies de reden waarom wij in ons wetsvoorstel niet alleen maatregelen tegen kraken hebben opgenomen, maar ook instrumentarium om leegstand aan te pakken! Wij erkennen dat er voorbeelden zijn van kraakpanden, die door omwoners worden ervaren als positief voor de sociale leefbaarheid. Naar onze inschatting is dit niet het geval bij het merendeel van de kraakpanden. Vaker gaat kraken gepaard met overlast voor de buurt en een slechte invloed op de leefbaarheid. Ook verzetten krakers zich tegen democratisch gelegitimeerd gemeentelijk beleid om in oude wijken tot een meer evenwichtige woningvoorraad te komen waarin nadrukkelijk plaats is voor ook duurdere woningen.

*Kraken na eerste jaar van leegstand: termijn van een jaar is achterhaald*

De leden van de CDA-fractie merken op dat krakers kennelijk nauwgezet bijhouden of een pand langer dan een jaar leeg staat, alvorens men tot kraken over gaat. Is het bij initiatiefnemers bekend op welke wijze krakers dit doen, en van welke hulpmiddelen of bronnen de krakers zich bedienen? Op welke wijze controleert de politie en het OM op dit moment bij een melding van kraken of er sprake is van een leegstand langer dan 1 jaar en dus of er sprake is van al dan niet overtreding van artikel 429sexies Sr?

Zoals in een overleg is gebleken dat wij in januari 2008 met afgevaardigden van de kraakbeweging hebben gevoerd, zijn de krakers goed georganiseerd en hebben zij een uitgebreid netwerk. Vanuit de krakers werd tijdens dit overleg aangegeven dat zij elkaar onder andere via het internet informeren wanneer panden leeg zijn komen te staan en wanneer de termijn van een jaar leegstand is overschreden. De aanwezigheid van leegstaande panden zou op deze wijze continu worden bijgehouden.

De termijn van een jaar leegstand bemoeilijkt het strafrechtelijk optreden van de politie en het Openbaar Ministerie. Bewezen moet worden dat het pand op het moment dat het werd gekraakt korter dan een jaar niet meer in gebruik was. Zoals uit navraag bij de politie is gebleken komen de krakers en eigenaren van panden veelal met tegenstrijdige informatie over de duur van leegstand van een pand. Het is vervolgens aan de politie en het Openbaar Ministerie om te toetsen of er op basis van deze informatie grond is voor toepassing van artikel 429sexies Sr. Dit gaat doorgaans gepaard met veel werklast voor de politie en het Openbaar Ministerie.

De leden van de SP-fractie memoreren dat de VNG een termijn van twaalf maanden voldoende vindt om als eigenaar herstelwerkzaamheden te verrichten en een nieuwe huurder te vinden. Deze leden vragen zich af of de indieners deze mening delen en indien dat het geval is, waarom dan een kraakverbod noodzakelijk is.

Als eerste merken wij op dat wat kraken betreft het ons gaat om een principiële normstelling: kraken kan en mag niet. Niet binnen twaalf maanden maar ook niet daarna.

Los hiervan blijkt in de praktijk twaalf maanden vaak onvoldoende. Dit is ons ook door bijvoorbeeld de NEPROM en de IVBN aangegeven. Hierbij speelt onder andere dat bij een transitie er vaak vergunningen aangevraagd moeten worden, hetgeen soms geruime tijd in beslag neemt. Verder staan panden, mede door de economische crisis, in toenemende mate langer dan een jaar te koop.

#### *Klimaat van verharding onder krakers*

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de toelichting wordt beschreven dat bij ontruiming van symbolisch verzet steeds minder sprake is. Enkele ontruiming hebben recent nog geleid tot extreem gevaarlijke situaties voor de politie. Is bij de initiatiefnemers bekend tot wat voor straffen/sancties dit heeft geleid?

Tevens wordt vermeld dat door krakers soms op de persoon gerichte acties uitgevoerd, bijvoorbeeld jegens gemeentebestuurders, politieagenten, vastgoedeigenaren of makelaars. Denken de initiatiefnemers dat met dit wetsvoorstel dat zal veranderen? Moet hier niet aandacht aan worden besteed in het wetsvoorstel?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen argumenteren waar overlast, geweld en vernielingen van krakers zich onderscheiden van overlast, geweld en vernielingen van andere categorieën inwoners? Rechtvaardigt dit onderscheid aparte wetgeving?

De leden van de PvdA fractie lezen verder in het wetsvoorstel dat de kraakbeweging de laatste jaren is verhard en dat er een sterke toename is van criminaliteit, intimidatie en geweld rond kraakpanden. Voorts lezen de leden dat er geen landelijke gegevens bekend zijn. In de ogen van PvdA leden worden voorbeelden van een incident als argument voor een wetswijziging te licht bevonden. Kunnen de indieners de bewegingen omtrent criminaliteit, intimidatie en geweld rond kraakpanden met cijfers onderbouwen?

Precieze cijfers zijn niet bekend. Strafvervolgning blijkt in de praktijk lastig doordat strafbare feiten slechts in beperkte mate aan individuen kunnen worden toegerekend.

Op de persoon gerichte acties door de harde kern van de kraakbeweging zijn helaas een feit. Dit initiatiefwetsvoorstel betreft alleen de strafbaarstelling van kraken. Voor zover daarbij bedreigingen worden geuit, is met het voorgestelde artikel 138a, tweede lid, Sr voorzien in een hogere maximum straf. Overige strafbare feiten kunnen indien ze samengaan met

kraken cumulatief ten laste worden gelegd, zodat hogere strafmaxima beschikbaar komen. Wij zien dan ook geen aanleiding voor aanpassing van ons wetsvoorstel. Verder verwijzen wij naar de paragraaf *Omvang van de kraakproblematiek*.

De leden van de SP-fractie vragen welke omvang het geweld heeft dat in relatie is te brengen met woningkraak?

Wat betreft de vraag over de omvang van geweld dat in relatie te brengen is met woningkraak, zouden wij willen verwijzen naar de beantwoording van de vragen in de paragraaf *Omvang van de kraakproblematiek* (p. 4 e.v.).

De leden van de D66-fractie lezen in van de Memorie van Toelichting dat er volgens de initiatiefnemers bovendien een tendens tot verharding in de kraakwereld zou zijn en er zich incidenten en excessen zouden voordoen bij strafrechtelijke ontruiming van kraakpanden. De initiatiefnemers noemen op deze pagina van de Memorie van Toelichting het incident in 2008, waarbij na een ontruiming de ruiten van de ambtswoning van de burgemeester van Amsterdam werden ingegooid. Voor deze leden is het belangrijk dat dergelijk geweld (tegen publieke ambtsdragers) niet getolereerd kan en mag worden. Echter, deze leden vragen zich wel af of door de introductie van een algeheel kraakverbod het merendeel van de krakers zal afzien van kraken, zoals de initiatiefnemers stellen? Is het niet effectiever om, zoals ook de G4 aangeven, te zoeken naar een specifieke oplossing voor het aanpakken van geweld door een kleine groep krakers? Deze leden noemen in dit verband bijvoorbeeld het versimpelen van de bewijslast voor gemeenten om deze gewelddadige krakers uit het pand te kunnen zetten.

Over de bijdrage van dit wetsvoorstel om knelpunten ten aanzien van de bewijslast weg te nemen verwijzen wij naar graag naar onze antwoorden op vragen van de leden van de fracties van de PvdA en D66. Naar ons oordeel moeten kraakpanden echter altijd strafrechtelijk kunnen worden ontruimd. Specifiek ten aanzien van gewelddadige krakers heeft de voorgestelde strafbaarstelling het voordeel dat er een grondslag bestaat om ook een strafrechtelijk vervolg te kunnen geven aan de ontruiming in gevallen waarin zich met betrekking tot het begane geweld («wie deed wat») onoverkomelijke bewijsproblemen voordoen. In die gevallen kunnen de krakers in elk geval worden bestraft voor het kraken.

#### *Samenloop delict kraken met andere strafbare feiten*

Bij samenloop delict kraken met andere strafbare feiten worden gedragingen afzonderlijk strafbaar gesteld, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Initiatiefnemers pleiten er voor om, gezien te waargenomen tendens van verharding onder de krakers, alle strafbare feiten cumulatief ten laste te leggen opdat krakers ter verantwoording kunnen worden geroepen voor al hun gedragingen. Zal dit met het wetsvoorstel meer gaan gebeuren?

Als het verzamelde bewijsmateriaal uitwijst dat krakers zich ook aan andere strafbare feiten schuldig hebben gemaakt, worden zij niet slechts voor kraken vervolgd. Dit wetsvoorstel maakt dat makkelijker doordat de bewijslast van het delict kraken wordt vereenvoudigd.

#### *Overlast en verloedering als gevolg van de aanwezigheid van kraakpanden*

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de indieners geen aandacht

hebben voor de negatieve kanten van leegstand en de daarmee gepaard gaande risico's. Zij vragen zich ook af of de indieners oog hebben voor de positieve kanten van kraken. Culturele centra zouden bij een verbod op kraken geen gestalte hebben kunnen krijgen. Erkennen de indieners ook positieve effecten van kraken op de leefbaarheid?

Wij zijn verbaasd dat de leden van deze fractie stellen dat wij geen aandacht voor de negatieve kanten van leegstand zouden hebben. Wij zijn ons daarvan juist zeer bewust. Dat is ons motief om een set instrumenten ter bestrijding van leegstand aan te bieden, hetgeen meer dan de helft van ons wetsvoorstel beslaat! Wat betreft de positieve kant van het kraken: wij zien in dat er positieve voorbeelden hiervan te noemen zijn. De fractie van D66 noemt er in haar vragen een aantal van. Het punt is echter dat er ook vele voorbeelden van culturele en sociale broedplaatsen te noemen zijn, die wel op ordelijke manier tot stand zijn gekomen en die gewoon huur betalen voor het gebruikte vastgoed. Wij denken hierbij aan muziekcentra, muziekscholen, buurtcentra, enzovoort. De vraag is hierbij tevens aan de orde of het echt zo is dat de initiatieven, waar deze leden op doelen, niet van de grond kunnen komen zonder dat kraken wordt toegestaan. Wij vinden ten principale dat gemeenten hierin een faciliterende rol dienen te hebben, temeer daar een deel van het vastgoed in handen is van de gemeente zelf. Als gemeenten eigen leegstaande ruimte aan alternatieve broedplaatsen en dergelijke willen geven, staat niets hen daarbij in de weg.

De leden van de SP-fractie vragen zich verder af wat de gevolgen zijn voor het culturele erfgoed, omdat kraken veelal wordt gebruikt als actiemiddel tegen de voorgenomen sloop van monumentale panden.

Wij menen dat er vele andere wijzen van actievoeren zijn dan kraken. Derhalve lijkt het ons vergezocht om een kraakverbod gevolgen voor het culturele erfgoed toe te dichten.

De leden van de fractie van D66 betreuren het bovendien dat de initiatiefnemers kraken afdoen als eigenrichting en alleen associëren met verloedering en verkrotting van panden met incidentele problemen die een algehele strafbaarstelling van kraken zouden rechtvaardigen. Zien de initiatiefnemers ook de positieve aspecten waartoe kraken heeft geleid? Bijvoorbeeld het behoud en de bescherming van monumentale panden, het behoeden van sociale huisvesting voor voortijdige sloop en de talloze maatschappelijke en culturele initiatieven die vanuit de krakerscène zijn ontstaan? Deze leden wijzen in dit verband op voorbeelden als Paradiso, De Melkweg en het Paard van Aemstel in Amsterdam, maar ook het politiek debatcentrum ACU, het low budget hostel Strowis en concertzaal Tivoli in Utrecht. Talloze voorbeelden laten bovendien zien dat kraken de sociale cohesie in een wijk juist kan versterken. De wijk Lombok in Utrecht, voorheen een wijk die door de vele leegstaande en vernielde huizen verpauperd was en de sociale cohesie zwak, is tegenwoordig een populaire wijk waar het lokale bestuur trots haar gasten rondleidt. Uit hun huidige «broedplaatsenbeleid» blijkt ook dat gemeenten als Amsterdam en Den Haag de positieve kanten van het kraken inzien, zo verstrekken zij jaarlijks vele subsidies voor culturele en maatschappelijke initiatieven door en vanuit de krakerscène. Daarnaast ondersteunen deze gemeenten krakers door middel van het aanbieden van voordelige erfpachtconstructies. Deze leden zien graag een reactie van de initiatiefnemers op deze voorbeelden.

Wij delen uw opvatting dat er ook (voormalige) kraakpanden zijn, die een positieve bijdrage hebben geleverd aan de maatschappij, zoals het behoud van monumentale panden, maatschappelijke en culturele initia-



tieven die de sociale cohesie in de wijk hebben versterkt. Wij zijn echter van mening dat dit onvoldoende rechtvaardiging is voor kraken en de daarmee gepaard gaande aantasting van het eigendomsrecht van de eigenaar. Er zijn immers andere methoden om actie te voeren wanneer het gaat om het behoud van monumentale panden. En gemeenten kunnen maatschappelijke en culturele initiatieven en broedplaatsen ook op andere wijze stimuleren, wanneer zij het bestaan ervan belangrijk vinden. Zelfs zouden gemeenten met het nieuwe leegstands-instrumentarium deze maatschappelijke en culturele initiatieven als huurder kunnen voordragen voor langdurig leegstaande panden.

### **3. Voorgesteld instrumentarium ter bestrijding van kraken**

#### *Algehele strafbaarstelling van kraken*

Afgezien van de noodzaak vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of strafrecht de meest passende weg is om de gesignaleerde problemen te bestrijden. Indien op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet duidelijk is of bestaande kraakpanden onder werking van de wet vallen is dit in strijd met het verbod op terugwerkende kracht van strafbepalingen als bedoeld in artikel 1 wetboek van Strafrecht. Deze willen graag weten of de reeds bestaande kraakpanden onder de werking van de wet vallen.

Met dit initiatiefwetsvoorstel wordt duidelijk gesteld dat kraken een fenomeen is dat het eigendomsrecht aantast, en dat tot aanzienlijke problemen voor eigenaren van panden en voor de omwonenden leidt. Het strafrecht is – in tegenstelling tot het civiele recht – naar onze mening dan ook een passende weg om aan te scherpen dat kraken te allen tijde onrechtmatig is.

Deze leden vroegen voorts of bestaande kraakpanden onder de werking van de voorgestelde wet vallen. Daarop kan bevestigend worden geantwoord. Elk wederrechtelijk vertoeven in een leegstaand pand is vanaf het moment waarop dit wetsvoorstel, na tot wet te zijn verheven, in werking treedt, strafbaar. Ook in het geval waarin dat pand al vóór die datum was gekraakt. Dit spoort met het in artikel 1 Sr vervatte legaliteitsbeginsel. Voorzienbaar is welk gedrag strafbaar wordt. Krakers die langer dan een jaar leegstaande panden kraken (en nu dus niet strafbaar zijn) zullen die panden – om strafrechtelijke aansprakelijkheid te kunnen ontlopen – voorafgaand aan het moment van inwerkingtreding moeten hebben verlaten.

De leden van de SP-fractie vragen of het wetsvoorstel ook betrekking heeft op alle reeds gekraakte panden, of slechts op nieuw te ontstane leegstand? Zo ja, wat achten de indieners voor gevolgen van massale ontruiming? Zo nee, verwachten de indieners op korte termijn een kraakgolf alvorens de wet zal worden ingevoerd?

In hoeverre stelt het wetsvoorstel zaken strafbaar die reeds wettelijk strafbaar zijn?

Zoals eerder aangegeven op een vraag van de leden van de PvdA-fractie heeft het wetsvoorstel ook betrekking op panden die reeds gekraakt zijn voor de datum van inwerkingtreding. Naar verwachting zal een deel van de krakers – met name zij die zich beperken tot het kraken van panden die langer dan een jaar leegstaan – in een algeheel kraakverbod aanleiding zien het kraakpand voor de datum van inwerkingtreding te verlaten. Niettemin zal in de beginperiode het aantal ontruiming naar verwachting toenemen.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts in hoeverre het wetsvoorstel zaken strafbaar stelt die reeds wettelijk strafbaar zijn. Wij zouden willen opmerken dat hiervan geen sprake is. Zo wordt met dit initiatiefwets-

voorstel ook het kraken van een pand na het eerste jaar van leegstand strafbaar. Tot op heden is dit niet het geval en kan kraken na een jaar leegstand enkel civielrechtelijk worden aangepakt. In de praktijk is het huidige instrumentarium voor de aanpak van kraken mede hierdoor ontoereikend gebleken.

De leden van de VVD-fractie zien graag dat een strafrechtelijk vonnis waarin een veroordeling tot kraken is uitgesproken altijd gepaard gaat met een ontruimingsmaatregel, in plaats van dat het vonnis een zelfstandige titel voor civiel recht wordt om het pand te ontruimen en terug te geven aan de eigenaar. Ook zien de leden van de VVD-fractie graag dat deze mogelijkheid uitvoerbaar is bij voorraad en dat dus niet hoeft te worden gewacht op mogelijke beroepsprocedures van de desbetreffende krakers.

Deze vraag hangt naar onze mening samen met de huidige onduidelijkheid ten aanzien van de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie tot ontruiming. Zoals aangeven op een eerdere vraag van uw fractie komen wij terzake nog met een nota van wijziging. Wij zullen deze suggesties van de leden van de VVD-fractie meenemen. Echter, wij zouden nu reeds willen opmerken dat de huidige praktijk is dat op basis van een verdenking van kraken het pand kan worden ontruimd. Inzet van deze bevoegdheid loopt vooruit op het verdere strafrechtelijke vervolg dat aan de zaak wordt gegeven. Een veroordeling door de strafrechter is niet nodig om deze bevoegdheid te kunnen inzetten. Het is niet gewenst de bestaande bevoegdheid (die wellicht naar aanleiding van de discussie in de rechtspraak nog wettelijke explicitering vergt) te verruilen voor een systeem waarin de strafrechter bij de veroordeling een ontruimingsmaatregel uitspreekt, die dan weer, zoals deze leden stellen, uitvoerbaar bij voorraad zou moeten worden verklaard.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in antwoord op recent gestelde Kamervragen de Minister van justitie aangeeft dat de burgemeester van Amsterdam hem heeft gevraagd een wettelijke voorziening te creëren voor strafrechtelijke ontruiming bij overtrekking van artikel 138 Sr en/of artikel 429sexies Sr. Dit naar aanleiding van de twijfel die bestaat of er voor het op strafvorderlijke titel ontruimen van kraakpanden in het licht van het huisrecht een toereikende wettelijke grondslag voorhanden is. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de indieners toe te lichten of zij mogelijkheden zien en voornemens zijn om deze wettelijke grondslag in het leven te roepen.

Wij verwijzen de leden van de ChristenUnie-fractie graag naar onze eerdere toezegging te komen met een nota van wijziging om aan de bestaande onduidelijkheid een einde te maken.

De leden van de fractie van D66 hebben een aantal vragen over de gevolgen van de algehele strafbaarstelling van kraken. Ten eerste vragen deze leden zich af hoeveel krakers er in Nederland op dit moment zijn? Deze leden achten dit inzicht van belang omdat hiermee ook een schatting gemaakt kan worden van het aantal krakers dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zeer waarschijnlijk geen huisvesting meer heeft. De leden van deze fractie wijzen in dit verband op het sociaal grondrecht op huisvesting. Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat het dakloos geraken van krakers na dit wetsvoorstel een inbreuk oplevert op het sociaal grondrecht op huisvesting, zoals gegarandeerd in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en het Europees Sociaal Handvest? Beide verdragen zijn immers van invloed in de relatie overheid-burger en zijn bindend voor de lidstaten. Meer in het bijzonder wijzen deze leden op het recht op een behoorlijke

levensstandaard (art. 11 IVESCR) en het recht op huisvesting (art. 31 ESH, met name in lid 2, waarin lidstaten ter waarborging van het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting zich verbinden tot het nemen van maatregelen om dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen). Hoe zien de initiatiefnemers het voorgestelde kraakverbod in het licht van deze internationale verplichtingen? Hebben de initiatiefnemers in dit verband tevens gezocht naar mogelijke oplossingen voor het nog niet bekende aantal daklozen, die door een eventuele strafbaarstelling van kraken, bij de inwerkingtreding van het kraakverbod nog in een kraakpand zitten?

Voor de beschikbare gegevens over de omvang van het kraken verwijzen wij graag naar het antwoord in de betreffende paragraaf. Het sociaal grondrecht op huisvesting geeft geen recht op het kraken van leegstaande panden. Vanzelfsprekend is de overheid gehouden dak- en thuislozen te ondersteunen. Noden dienen in dit beleidskader te worden geadresseerd.

De leden van de D66-fractie vragen zich in dit verband voorts af of de reeds bestaande kraakpanden met krakers onder de nieuwe wettelijke strafbaarstelling vallen? Zo ja, hoe zien de initiatiefnemers dit in het licht van het verbod op terugwerkende kracht van strafbepalingen, zoals neergelegd in art. 1 Sr? Waarom gaan de initiatiefnemers niet verder inhoudelijk in op de brief van 20 oktober 2008 van de Adviescommissie Strafrecht aan de Orde van Advocaten? De Adviescommissie merkt immers op dat hoewel zij geen adviesrol voor zichzelf ziet weggelegd, zij zich wel afvraagt of «het strafrecht de meest passende weg is om de door de minister gesignaleerde problemen te bestrijden.» De leden van de D66-fractie zouden wij willen verwijzen naar het antwoord op eerdere vragen van de PvdA-fractie in deze paragraaf.

De leden van de fractie van D66 zien een mogelijke oplossing voor het kraakprobleem namelijk dat gemeenten burgerinitiatieven stimuleren teneinde het kraken van leegstaande panden tegen te gaan. Deze leden denken dan bijvoorbeeld aan de oprichting van een buurthuis, een werkplaats voor kunstenaars of zelfs huisvesting van een studentenvereniging.

Wij begrijpen niet helemaal waar de leden van de D66-fractie op doelen. Het stimuleren van burgerinitiatieven gaat naar ons idee prima samen met het tegengaan van leegstand. In onze Memorie van Toelichting hebben wij aangegeven dat een gemeente tijdens een leegstandoverleg met de eigenaar van leegstaand vastgoed, suggesties kan doen voor mogelijke gebruikers. En wanneer de eigenaar het pand na zo'n leegstandoverleg nog altijd leeg laat staan kan de gemeente ook een of meer gebruikers voordragen. In beide fasen van de leegstandsbestrijding kan de gemeente dan ook een kunstenaarscollectief, buurthuis, studentenvereniging of ander burgerinitiatief als gebruiker voordragen. Uiteraard gaat dit gepaard met huurbetaling, maar het bedrag van de huur hoeft – afhankelijk van het gebruik en het type gebruiker – niet marktconform te zijn.

Strafbaarstelling van kraken in het geheel is hiervoor naar de mening van de leden van de D66-fractie onnodig. Dient het strafrecht immers niet steeds als een ultimum remedium te gelden?

Ook in het initiatiefwetsvoorstel blijft het strafrecht een ultimum remedium. De situatie dat eigenaren krakers kunnen overreden een pand zonder verzet en achterlaten van schade te verlaten heeft verreweg de voorkeur. Het initiatiefwetsvoorstel kent het eigendomsrecht ook na een jaar volwaardige bescherming toe.

### *Strafbaarstelling van kraken als misdrijf*

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het initiatiefwetsvoorstel gesproken wordt over het kraken van panden. De aan het woord zijnde leden vragen zich af of er ook sprake kan zijn van het kraken van grond. Kan het bezetten van een stuk grond en aldaar bijvoorbeeld een caravan of een hutje op plaatsen om in te wonen ook als kraken worden aange-merkt?

Het nieuwe artikel 138a Sr bepaalt dat er sprake moet zijn van een woning of gebouw, waarvan het gebruik door de rechthebbende is beëindigd. Personen die op een stuk grond hun intrek nemen in een zelf meege-nomen caravan of zelfgebouwd hutje – zoals de vragenstellers voor zich zien – vallen hierdoor niet onder de reikwijdte van dit initiatiefwets-voorstel. Het zou ook minder juist zijn om het op deze wijze gebruiken van andermans grond als «kraken» te typeren. De bestaande strafbaarstel-lingen bieden bovendien handvatten voor de aanpak van dit gedrag, dat zich volgens onze gegevens overigens zeer sporadisch in de praktijk voor-doet. Als het stuk grond een erf is dat bij een ander in gebruik is, valt dit gedrag onder artikel 138 Sr (huisvredebreuk). En als door dit gedrag het bordje «verboden toegang» is genegeerd, kan op basis van het bekende artikel 461 Sr worden opgetreden. In dat geval maakt het bovendien niet uit of het desbetreffende stuk grond bij de rechthebbende in gebruik is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen een reactie op de stelling dat wonen in een pand met de bestemming kantoor al verboden is. Zij vragen zich af of dat al een basis biedt om het kraken aan te pakken.

Binnen een bestemming kantoordoeleinden zal het in de regel verboden zijn om te wonen. Personen die derhalve een woongebruik realiseren (al dan niet door middel van kraken) handelen in zo'n geval in strijd met artikel 7.10 van de Wro. Daartegen kan met de generieke bestuurs-rechtelijke handhavinginstrumenten worden opgetreden (toepassing van bestuursdwang of een lastgeving onder dwangsom). Wij merken wel op dat deze aanpak voor zover bij ons bekend nooit wordt toegepast.

Heeft het wetsvoorstel ook betrekking op boten, volkstuinen en tuin-huisjes, zo vragen de leden van de SP-fractie?

Zoals eerder in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie over het «kraken» van grond is aangegeven, moet het gaan om een gebouw of woning. Een boot of tuinhuisje zou onder omstandigheden (denk bijvoorbeeld aan een woonboot) als een woning kunnen worden gezien.

### *De Strafmaxima*

De leden van de VVD-fractie merken op dat de indieners de strafmaxima van vier maanden willen handhaven door een vergelijking met huisvrede-breuk aan te gaan. Waarom is er niet een vergelijking aangegaan met diefstal, waar vier jaar gevangenisstraf als maximum op gesteld is? Wij zien namelijk meer vergelijkbaarheid met diefstal dan met huisvrede-breuk. Dat zou ook meer aansluiten bij het deelnemen aan een misdadige organisatie, waar zes jaar op staat. Nog een bijkomend voordeel zou zijn dat op grond van artikel 67 lid 1 sub a Sv. tegen iedere kraker voorlopige hechtenis gevorderd kan worden, aangezien de norm daar 4 jaren celstraf is.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie zich af of er goed is gekeken naar artikel 67 lid 1 sub b Sv op grond waarvan onder andere aan degene

die voldoet aan een omschrijving als in het huidige artikel 138a Sr voorlopige hechtenis kan worden opgelegd.

Wij begrijpen de vergelijking met diefstal, omdat de eigenaar van een pand dat gekraakt is, net zo min over zijn pand beschikken kan als de eigenaar van een roerende zaak die gestolen is. Toch is van diefstal in de zin van art. 310 Sr uiteraard geen sprake bij kraken. Het eigendom wordt niet in zijn totaliteit aan de eigenaar onttrokken zoals bij diefstal het geval is. Vanuit de wetssystematiek ligt vergelijking met huisvredebreuk meer in de rede. Daarbij is het volgende van belang. Huisvredebreuk vindt plaats in een bewoonde situatie. Bij het vaststellen van het strafmaximum bij kraken (onbewoonde situatie) hebben wij daar rekening mee gehouden. Hogere strafmaxima komen in beeld indien het kraken gepaard gaat met het plegen van andere strafbare feiten als openlijke geweldpleging. Nu het kraken als misdrijf strafbaar wordt gesteld waarop gevangenisstraf is gesteld, kan een kraker die zijn identiteit niet kenbaar maakt na een ontruiming worden aangemerkt als iemand van wie geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland kan worden vastgesteld, hetgeen betekent dat op grond van artikel 67 lid 2 Sv een bevel voorlopige hechtenis kan worden gegeven. Daarmee worden de mogelijkheden voor politie en Justitie om strafrechtelijk onderzoek te starten verruimd. In dit licht hebben wij geen reden gezien kraken apart aan te wijzen als een delict waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is.

De indieners stellen voor kraken strafbaar te stellen als misdrijf, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Op kraken is thans conform artikel 429sexies Sr een maximale vrijheidsstraf van vier maanden gesteld. De afschrikkende werking hiervan is bescheiden, zo stellen de indieners. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de indieners nader toe te lichten waarom met de omzetting van een overtreding in een misdrijf niet ook de strafmaat zo is aangepast dat daar een voldoende afschrikwekkende werking vanuit gaat.

Net als ten aanzien van de eerdere vragen van de VVD-fractie is geantwoord, zouden wij willen benadrukken dat wij bij de totstandkoming van het initiatiefwetsvoorstel hebben afgezien van het verhogen van het op kraken gestelde strafmaximum omdat wij hebben willen aansluiten bij de strafmaxima op huisvredebreuk, dat als strafwaardiger wordt gezien dan het kraken van een leegstaand pand. Bovendien heeft een rol gespeeld dat kraken doorgaans gepaard gaat met andere strafbare feiten, waardoor – mede doordat het delict kraken niet langer een overtreding maar een misdrijf zal zijn – al snel hogere strafmaxima aan de orde zullen zijn.

#### *Verhouding nieuw instrumentarium tot bestaand instrumentarium: de toegevoegde waarde van het nieuwe instrumentarium*

De indieners spreken wel steeds over de afschrikkende werking van aanscherping van wetgeving, maar de leden van de VVD-fractie vragen zich af of het niet zo is dat de pakkans meer afschrikt dan de verscherping van de regelgeving. Hoe zal justitie omgaan met de nieuwe mogelijkheden? En hoe denken de indieners dat de krakerswereld zich zal ontwikkelen als dit wetsvoorstel doorgang vindt? Zullen er na verloop van tijd steeds meer krakers afhaken of zullen ze door gebruik van geweld hun onvrede blijven uiten?

Wij zijn het met de leden van de VVD-fractie eens dat het vergroten van de pakkans een zeer belangrijk aspect is voor het bewerkstelligen van een afschrikkende werking op krakers. Het initiatiefwetsvoorstel beoogt door middel van aanscherping van wetgeving tevens de pakkans te vergroten. Krakers kraken nu veelal panden na het eerste jaar van leegstand, aange-

zien zij dan niet strafrechtelijk kunnen worden aangepakt. Krakers kunnen hier strafrechtelijk niet meer mee weggelaten en ook niet met het ontkennen een vordering zich te verwijderen te hebben ontvangen of gehoord.

In dit kader worden – zoals in het bovenstaande reeds aan bod is gekomen – voor politie en Openbaar Ministerie knelpunten ten aanzien van de bewijslast weggenomen. Ook dit vergroot de pakkans van krakers, waardoor krakers minder vaak vrijuit gaan. Ten slotte is in dit kader relevant dat wij ervan uitgaan dat van het initiatiefwetsvoorstel een afschrikkende werking uitgaat op het merendeel van de krakers, mede waardoor de politie en het Openbaar Ministerie zich zullen concentreren op zaken tegen harde kern van krakers hetgeen de pakkans van deze groep vergroot.

Verder merken de leden van de VVD-fractie op dat mocht er schade-compensatie nodig zijn, volgens de indieners de civielrechtelijke weg meer is aangewezen dan de strafrechtelijke. In hoeverre kunnen deze nu samengaan? Is het volgens indieners ook mogelijk, mocht de strafrechter een grotere compensatiemogelijkheid krijgen, dat deze afwikkeling dan juist via de strafrechter mogelijk wordt gemaakt?

Wij verwachten niet dat de benadeelde bij de strafrechter een grotere compensatiemogelijkheid zou kunnen krijgen dan bij de civiele rechter. De strafrechter beoordeelt schade aan de hand van civielrechtelijke criteria. Voordeel van de strafrechtelijke route is dat als de rechter in aanvulling op de toewijzing van de civiele eis een schadevergoedingsmaatregel oplegt, de staat de schade ten behoeve van het slachtoffer verhaalt. Mogelijk dat in de toekomst de staat (een deel van) deze schade voorschiet. Dat is afhankelijk van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Deze mogelijkheid geldt overigens alleen voor natuurlijke personen. In het geval van vernieling zal daar een maximum van 5000 euro aan vast zitten. Het schadeverhaal in het strafrechtelijke traject is alleen mogelijk als er een strafzaak plaats vindt, de dader wordt veroordeeld en de schade een rechtstreeks gevolg is van het delict waar iemand voor veroordeeld wordt. Ook moet de schade eenvoudig van aard zijn. Een benadeelde kan tegelijkertijd met het indienen van zijn vordering in het strafproces ook een vordering bij de civiele rechter aanbrengen. Mocht de civiele rechter de schade toewijzen zal de voeging in het strafproces niet ontvankelijk worden verklaard. Wijst de strafrechter een vordering tot schadevergoeding na voeging in het strafproces geheel toe, dan zal de civiele rechter niet meer toewijzen. Overigens is het mogelijk een vordering te splitsen in een eenvoudig deel (via strafproces) en een ingewikkeld deel (via civiel recht). Dit kan bijvoorbeeld van pas komen als een deel van de schade wel duidelijk toe te wijzen is en een ander deel niet.

Voor schade die is toegebracht door meer personen, zijn die personen hoofdelijk aansprakelijk voor de gehele schade. Betaling door een van de veroordeelden, bevrijdt de overigen.

#### **4. Aanpak van kraken: uitvoering en handhaving**

De leden van de PvdA-fractie verwachten dat gedegen onderzoek en consultatie gedaan is bij de lokale overheidsinstanties die uiteindelijk de taken moeten gaan uitvoeren. Is er inzicht in de extra handhavingskosten voor gemeenten?

In hoeverre wordt met de huidige wet- regelgeving prioriteit aan de opsporing en vervolging van kraken toegekend? Hoe is dit tot stand gekomen?

Wat betreft het toekomstig gebruik van onderhavige wet: wij verwachten dat leegstand in de komende jaren een nog groter probleem zal worden dan het nu al is. De werking van de kantorenmarkt, de krimp van zowel de bevolking als de bedrijvigheid in sommige gebieden alsmede de kredietcrisis zijn factoren die dit in de hand werken. Om die reden verwachten wij dat in de komende jaren wel degelijk een flink aantal gemeenten een leegstandbeleid zal ontwikkelen, ook al is dat nu nog nagenoeg niet het geval. Wij voelen ons hierin gesteund door de bevindingen van de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, zoals vastgelegd in «De oude kaart van Nederland, leegstand en herbestemming» (Atelier Rijksbouwmeester, 2008). Of het in ons wetsvoorstel aangeboden instrumentarium nuttig is, zal de toekomst leren. Wij verwachten dat wel. Een tijdige evaluatie van het gebruik bevelen wij aan.

De kosten van het wetsvoorstel hebben wij becijferd in deel 9 van de Memorie van Toelichting. Na een éénmalige last van gemiddeld € 31 400 per gemeente komen de jaarlijkse kosten gemiddeld op € 45 240 per gemeente.

De prioriteit die binnen de huidige wet- en regelgeving lokaal wordt toegekend aan de opsporing en vervolging van kraken wordt doorgaans vastgesteld in het driehoeksoverleg tussen politie, justitie en burgemeester. De prioriteit die aan de opsporing en vervolging van krakers wordt gegeven, verschilt hierdoor logischerwijze van gemeente tot gemeente afhankelijk van de aard en omvang van de lokale problematiek: Ook het beleid op basis waarvan in de toekomst uitvoering wordt gegeven aan het algeheel kraakverbod zal in het genoemde driehoeksoverleg vorm moeten krijgen. Wij menen dat aan handhaving van het algehele kraakverbod prioriteit moet worden toegekend.

Er zal, volgens de indieners, met name in de beginperiode sprake zijn van extra inspanningen door politie, Openbaar Ministerie en rechtelijke macht. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of dit daadwerkelijk het geval zal zijn, waarop baseren de indieners dit oordeel? Voorts vragen de leden van de VVD-fractie zich af of dit ten koste zal gaan van andere taken van deze instanties of wordt deze extra benodigde mankracht op een andere manier gecompenseerd? De leden van de VVD-fractie vragen zich voorts af of de indieners rekening hebben gehouden met een mogelijke OM-afdoening. Dit mede vanwege de lage strafbedreiging van het in te voeren artikel 138a Sr.

Voor het eerste deel van de vraag van de leden van de VVD-fractie zouden wij graag willen verwijzen naar de beantwoording van de vragen in hoofdstuk 8 in de paragraaf *Gevolgen voor de politie*.

Ten aanzien van de vraag van deze leden over de OM-afdoening zouden wij het onderstaande willen opmerken. Artikel 257a Sv voorziet in de mogelijkheid – naast overtredingen – misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar met een strafbeschikking af te doen. Dat zouden wij in geval van het misdrijf kraken als voorgesteld in dit wetsvoorstel ook zeker niet willen uitsluiten. Het is aan de Officier van Justitie om het concrete geval te beoordelen of dagvaarden vereist is, bijvoorbeeld omdat er nog andere strafbare feiten ten laste worden gelegd.

Uit het arrest van het gerechtshof van 26 februari 2008 (LJN BG1456) blijkt dat er voor artikel 2 lid 1 Politiewet een bevoegdheid tot ontruiming wordt ontleend. Echter ook blijkt uit dit arrest dat artikel 2 Politiewet 1993 geen toereikende grondslag lijkt te borgen voor schending van het huisrecht als bedoeld in artikel 8 EVRM. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de indieners bereid zijn om voor de politie een algemene bevoegdheid tot ontruiming van een gekraakt pand in de Politiewet te maken?

Zoals eerder aangegeven zullen wij met een nota van wijziging te komen.

De leden van de fractie van D66 hebben voorts enkele vragen over de handhaving van de voorgestelde algehele strafbaarstelling door de politie. De initiatiefnemers stellen dat de politie het in het begin tijdelijk drukker gaat krijgen. Op p. 14 van de Memorie van Toelichting lezen de leden dat met name in de beginperiode van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, er sprake zal zijn van «enige nog niet naar omvang exact in te schatten extra inspanningen voor de politie.» Deze zijn echter bezorgd over de kennelijk licht opgevatte taakverzwaring van de politie. De leden zien deze taakverzwaring niet in verhouding met de kraakproblematiek dat zich vooral lijkt te voordoen in Amsterdam. Bovendien stellen de initiatiefnemers dat het voor de belasting van de politie of rechterlijke macht niet uit zou maken of er civielrechtelijke of strafrechtelijke ontruiming nodig zijn, omdat sprake zou zijn van een «verplaatsingseffect». Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat de politie, zonder de handhaving van de voorgestelde algehele strafbaarstelling van kraken, al teveel taken heeft? Hoe zien de initiatiefnemers het commentaar van onder andere de Raad van State en de G4 dat de harde kern van de krakers ook na een algehele strafbaarstelling hun activiteiten waarschijnlijk niet zullen opgeven? Hoe dient de politie hiermee vervolgens om te gaan? Hebben de initiatiefnemers zicht op de hoeveelheid extra politiecapaciteit dat in dit verband nodig is door het wetsvoorstel? Bovendien heeft ook het College van Procureurs Generaal in hun advies aan de initiatiefnemers aangegeven dat het wetsvoorstel mogelijk grote capaciteitsproblemen zal opleveren. Kunnen de initiatiefnemers dit advies alsnog openbaar maken?

Wij delen de opvatting van de leden van D66 dat de politie al veel taken heeft. Dat staat niet in de weg aan een principiële discussie over de aantasting van het eigendomsrecht. Naar onze verwachting zijn de uitvoeringsconsequenties te overzien. Ook als daarbij in ogenschouw wordt genomen dat er altijd een harde kern van krakers zal blijven bestaan. Het is aan de driehoek om mede gelet op de beschikbare capaciteit invulling te geven aan deze prioriteit. Voor de tijdelijk hogere werkdruk van politie en Justitie verwijzen wij verder respectievelijk naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP en de vraag van de leden van de PvdA in hoofdstuk 8 in de paragraaf *Gevolgenvoor de politie*. Tot slot melden wij naar aanleiding van uw verzoek om openbaarmaking van het advies van het College van procureurs-generaal dat alle adviezen ter inzage liggen bij het Centraal Informatie Punt van de Tweede Kamer. Een samenvatting daarvan hebben wij eerder in de Memorie van Toelichting opgenomen.

## **5. Problematiek met betrekking tot leegstand**

### *Omvang van de leegstandsproblematiek*

Hoe groot is momenteel de leegstand op A-locaties, zo vragen de leden van de SP-fractie? Zijn de indieners van mening dat het aantal nieuw voor te stellen bewoners per gebouw verbonden dient te zijn aan het oppervlakte of andere factoren?

De leegstand van kantoren bedraagt ultimo 2007 ruim 4,5 miljoen vierkante meter. De structurele leegstand concentreert zich op bedrijventerreinen en kantorenwijken, aldus het onderzoek Kraken en leegstand (Regioplan, 2008). Dat neemt niet weg dat een deel ook in het centrum van steden leegstaat, echter precieze cijfers geeft Regioplan niet. De leden van de SP-fractie vragen ook of wij van mening zijn dat het aantal nieuw voor te stellen bewoners per gebouw verbonden dient te zijn aan het oppervlak of andere factoren. Wij laten het oordeel over het



gewenste aantal bewoners of gebruikers per gebouw graag over aan de gemeente. Dit omdat het per locatie en per type gebruik zal verschillen óf er gebruikers zijn te vinden voor het pand en zo ja in welke concentratie.

#### *Huidig instrumentarium ter bestrijding van de leegstand*

De leden van de fractie van de SP merken op dat de Woonbond meent dat de bestaande wetgeving voldoende is om leegstand aan te pakken. Ook de burgemeester van Amsterdam zegt uit de voeten te kunnen met de bestaande regelgeving. Met hoeveel procent denken de indieners de leegstand terug te dringen?

Wij verwijzen naar hoofdstuk I, waarin wij al hebben gereageerd op de genoemde opmerkingen van de burgemeester van Amsterdam. Wij verwachten dat gemeenten die gebruik maken van het aangeboden instrumentarium hiermee de leegstand substantieel kunnen terugdringen. Uiteraard dient het gebruik van deze instrumenten gepaard te gaan met een bredere benadering van de leegstandproblematiek. Wij wijzen hierbij met name op de mogelijkheden om een pro-actief leegstandbeleid te voeren, waarbij ook de nieuwbouw van winkels en kantoren een rol speelt.

Met betrekking tot het huidige instrumentarium ter bestrijding van leegstand stellen de indieners dat de mogelijkheid van tijdelijke verhuur bij particuliere verhuurders en leegstandbeheerders minder bekend lijkt. De leden van de ChristenUnie zien ook andere barrières die aan het gebruik van deze regeling in de weg staan. Zo is in de voorwaarden bij een hypotheek vaak opgenomen dat een woning niet of niet zonder voorafgaande toestemming van de hypotheekverstrekker verhuurd mag worden. Deze leden verzoeken de indieners toe te lichten of ook oplossingen zijn overwogen om andere barrières dan de veronderstelde onbekendheid met de regeling weg te nemen.

Uit het onderzoek van VROM/WWI kwamen geen andere barrières aan het licht die het gebruik van de tijdelijke verhuurmogelijkheden van de Leegstandwet in de weg zouden staan. Wij hebben dan ook geen andere oplossingen overwogen om andere barrières weg te nemen. De genoemde barrière, dat in hypotheekbepalingen vaak is opgenomen dat een woning niet of niet zonder toestemming verhuurd mag worden, is vermoedelijk pas actueel geworden in het licht van de huidige kredietcrisis (die ten tijde dat het onderzoek werd gedaan nog niet speelde).

De leden van de D66-fractie lezen in de Memorie van Toelichting dat gemeenten vooral de leegstand moeten willen aanpakken. Dat is nu juist hetgeen wat zowel de G4 als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bepleiten: zij wensen geen nieuw instrumentarium tegen de leegstand, maar zien liever een aanpassing van bijvoorbeeld de Leegstandwet opdat zij de mogelijkheden van tijdelijke verhuur van leegstaande panden beter kunnen benutten. Zij vinden het huidige instrumentarium voldoende.

Niemand verplicht de gemeenten om het nu voorgestelde instrumentarium te gebruiken. De leegstandverordening is facultatief en kan gericht worden ingezet. In de leegstandverordening kunnen gemeenten heel gericht aangeven in welke delen van de gemeente en/of voor welke categorieën gebouwen zij het instrumentarium willen inzetten. Als gemeenten liever met het bestaande instrumentarium de leegstand willen aanpakken, vinden wij dat uiteraard ook prima. Het gaat erom dat gemeenten de taak oppakken. Wij hebben echter begrepen dat de G4 en de VNG het huidige instrumentarium om leegstand aan te pakken onvoldoende vinden. Wij

komen er nog op terug waarom we niet hebben gekozen voor de door hen voorgestelde alternatieven, zoals boetes op leegstand, leegstandsheffing en het afschaffen van fiscale aftrekbaarheid van leegstand. Wat betreft het oprekken van de mogelijkheden van tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet merken wij op dat dit punt de reikwijdte van dit wetsvoorstel overstijgt. Daarom onthouden wij ons van een oordeel.

#### *Leegstandswet*

Omdat wordt voorgesteld de Leegstandwet te wijzigen, gaan de leden van de PvdA-fractie ervan uit dat de huidige Leegstandwet niet optimaal functioneert. De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe vaak gemeenten artikel 8 en 84 van de Huisvestingswet gebruiken om leegstand te bestrijden. Hebben de indieners gegevens hoeveel gemeenten er mee aan de slag zullen gaan, gezien de terughoudendheid van gemeenten om nieuwe taken op zich te nemen?

Artikel 8 van de Huisvestingswet geeft gemeenten de mogelijkheid om in de Huisvestingsverordening te bepalen dat de leegstand van woonruimten in daarbij aangegeven gevallen door de eigenaar aan burgemeester en wethouders dient te worden gemeld, zodra die leegstand langer duurt dan een daarbij aangegeven termijn van ten minste twee maanden de strafmaat bij overtreding van onder andere artikel 8 is vastgelegd in artikel 84 van de Huisvestingswet.

Van deze artikelen uit de Huisvestingswet wordt zeer weinig gebruik gemaakt. In de door ons georganiseerde gesprekken met belanghebbende partijen is dit ook aan de orde geweest. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deze artikelen uit de Huisvestingswet betrekking hebben op woningen en niet gebruikt kunnen worden voor niet-woningen en dat gemeenten bij een eventuele strafrechtelijke vervolging afhankelijk zijn van de prioriteitstelling van het OM.

#### *Leegstandbeheerovereenkomsten*

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de indieners aankijken tegen een verlenging van de maximale duur van tijdelijke verhuur van vijf naar bijvoorbeeld acht of tien jaar. Dit gelet op de huidige woningmarkt, die vrijwel op slot zit en de kredietcrisis die hieraan ten grondslag ligt. Dit zou de doorstroom kunnen bevorderen en voorkomen dat mensen zich «nestelen» in een pand omdat de huurbescherming beperkt is.

Zoals eerder opgemerkt, overstijgt het door deze leden aan de orde gestelde punt de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Derhalve onthouden wij ons van een opvatting hierover.

De leden van de CDA fractie stellen dat de gemeente een Leegstandverordening op stelt en de eigenaar kan verplichten de woning of bedrijfsruimte te verhuren. Deze leden vragen zich af hoe het dan zit met de huurbescherming van deze huurder.

Allereerst merken wij op dat ons wetsvoorstel wat betreft de Leegstandverordening betrekking heeft op niet-woningen. Voor woningen bestaat reeds instrumentarium om leegstand te bestrijden, zoals geregeld in de Huisvestingswet. Voor het huren van niet-woningen geldt niet de huurbescherming zoals die is geregeld voor woningen.

Bij huur en verhuur van bedrijfsruimte is er alleen sprake van huurbescherming wanneer er volgens het huurcontract sprake is van de uitoefening van een bedrijf en het pand toegankelijk is voor het publiek. Deze huurbescherming is niet van toepassing op huurovereenkomsten korter dan twee jaar. Voor leegstaande winkels en bedrijfspanden, waarbij het

voornemen is er tijdelijk een bedrijf in te voeren, kan derhalve op basis van het BW gebruik gemaakt worden van verhuurovereenkomsten met een looptijd korter dan twee jaar.

Anti-kraak- of leegstandbeheersovereenkomsten zijn nuttige instrumenten in het huidige instrumentarium, aldus de leden van de ChristenUnie-fractie. Ook wanneer het onderhavige wetsvoorstel wordt ingevoerd, zal er een belangrijk aandeel blijven voor leegstandbeheerorganisaties, zo stellen de indieners. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de indieners nader toe te lichten hoe deze vorm van leegstandbeheer zich verhoudt tot de bevoegdheden van een gemeente in het kader van een vast te stellen leegstandsverordening. Is het pand van een eigenaar die gebruik maakt van een leegstandbeheersovereenkomst nog vatbaar voor de leegstandsverordening?

Bij anti-kraak of leegstandsbeheer van grote kantoor- of bedrijfspanden worden dikwijls zeer veel vierkante meters per anti-kraakwacht beheerd, zodat het grootste deel van het gebouw toch leegstaat. Het is aan de gemeente om te beoordelen of het pand door de leegstandbeheerder in voldoende mate wordt gebruikt en of er een type gebruik of gebruiker mogelijk is dat intensiever gebruik maakt van het pand. Tijdens een leegstandsoverleg kan dit met de eigenaar besproken worden. Daarom kunnen panden die beheerd worden door een leegstandsbeheerder wel degelijk onder de leegstandsverordening vallen. Gemeenten kunnen in het uiterste geval, wanneer zij oordelen dat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van het pand en zij kandidaatgebruiker(s) weten die intensiever gebruik zouden maken van het pand, een (of meer) gebruiker(s) voordragen voor een pand dat al door een leegstandsbeheerder wordt beheerd. Bijkomend voordeel voor de eigenaar is dat er een huur, zij het geen commerciële, ontvangen wordt hetgeen bij leegstandbeheer niet het geval is. Het is echter ook mogelijk dat de gemeente – bij gebrek aan een betere gebruiker – een pandeigenaar voorstelt om een leegstandsbeheerder in te schakelen voor een pand dat leeg staat.

## **6. Voorgesteld instrumentarium ter bestrijding van leegstand**

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in het wetsvoorstel aanvullend instrumentarium is gewenst om kraken aan te pakken en leegstand tegen te gaan. De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre gemeenten nu al handhaven wat betreft kraken en leegstand.

Uit het onderzoek dat in opdracht van WWI en EZ is uitgevoerd blijkt dat alleen in Amsterdam een beleid is ten aanzien het ontruimen van panden die gekraakt zijn. In andere steden wordt ad hoc ontruimd als er een ontruimingsbevel van de rechter ligt. Deze ontruiming verlopen veelal door inzet van de deurwaarder, de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. De Mobiele Eenheid wordt ingeschakeld, wanneer de verwachting is dat sprake zal zijn van geweld of verzet van de kant van de krakers. In Amsterdam doen gemeente, politie en Openbaar Ministerie gemiddeld drie grote ontruimingsronden per jaar met inzet van de Mobiele Eenheid, waarbij per ronde zo'n tien panden worden ontruimd.

Wat betreft leegstand blijkt uit de rondgang langs de G31 dat geen enkele gemeente een leegstandsbeleid voert, in de zin van een geaccordeerde beleidsnota over dit onderwerp. Wel zijn er enkele gemeenten die een begin hebben gemaakt, zoals in Amsterdam met de kantorenloods. Dit initiatiefwetsvoorstel biedt gemeenten aanvullend instrumentarium om in overleg met eigenaren van panden leegstand tegen te gaan.

De leden van de PvdA-fractie achten het optuigen van het instrumentarium te vrijblijvend. Gezien de benodigde inspanning, waar gemeenten naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie niet op zitten te wachten, vragen deze leden zich af waarom gemeenten na invoering van dit wetsvoorstel deze instrumenten wél ter hand zouden nemen.

Zoals ook al door ons is aangegeven, zijn er redenen om te veronderstellen dat met name de leegstandproblematiek nog zal toenemen. Wij wijzen in dit verband vooral op de werking van de kantorenmarkt, de krimp van zowel de bevolking als de bedrijvigheid in sommige gebieden en de effecten van de kredietcrisis. Wij bieden met dit wetsvoorstel gemeenten, die een leegstandbeleid willen voeren, daarvoor instrumenten aan. Gemeenten vragen ook al geruime tijd om instrumenten met betrekking tot leegstand. Wij zijn van mening dat de instrumenten in dit wetsvoorstel eenvoudig en doelmatig zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen de indieners om een reactie op de voorstellen (met name de fiscale) van de G4, bij brief van 30 oktober 2008, om leegstand te voorkomen.

De G4 hebben in genoemde brief de volgende voorstellen gedaan: richt de aandacht op de gewelddadige krakers in plaats van een algemeen kraakverbod, versterk de prikkel richting eigenaren om zelf iets aan leegstand te doen (opheffing fiscale aftrekbaarheid leegstand, leegstandbelasting of boetes gekoppeld aan de WOZ-waarde. Een verplichtende voordracht van een huurder in combinatie met versnelde afboeking is ook een optie) en wetgeving aanpassen op de praktijk door bijvoorbeeld de Leegstandwet aan te passen om tijdelijke verhuur van kantoren en bedrijfspanden beter mogelijk te maken.

Wat betreft het eerste punt, focus op de gewelddadige kern van de krakers: dat is een van de oogmerken van het wetsvoorstel. Door de instelling van een algemeen strafrechtelijk verbod op kraken, zal een groot deel van de krakers verder van deze activiteit afzien. Hierdoor kunnen politie en OM zich focussen op de overblijvende krakers. Bovendien is met het wetsvoorstel de bewijsvoering makkelijker geworden, zodat politie en OM terzake betere wapens in handen hebben.

De door de G4 genoemde financiële prikkels lijken ons moeilijk uitvoerbaar dan wel niet passen in de heersende systematiek van belastingen. Bij het niet meer aftrekbaar maken van leegstand wordt erop gedoeld dat de verliezen die ontstaan door leegstand niet meer op de winst in mindering gebracht mogen worden voor afdracht van de vennootschapsbelasting. Dit lijkt ons in strijd met de algemene opzet van belastingen voor bedrijven. Met leegstandbelasting of boetes op leegstand is ervaring opgedaan in België. De ervaringen hiermee zijn weergegeven in het in opdracht van WWI en EZ uitgevoerde onderzoek. De ervaringen zijn niet positief: het heeft geresulteerd in een zondvloed van bezwaar- en beroepsprocedures. De facto levert het weinig meer op dan juridische procedures. Ons belangrijkste bezwaar tegen dit type maatregelen is dat zij niet bijdragen aan de oplossing van de leegstand. De door ons voorgestelde maatregelen doen dat wel. De voorgestelde verplichtende voordracht in combinatie met een versnelde afboeking komt erg dicht in de buurt van onze instrumenten. Als er financiële redenen zijn om versneld af te boeken, dan is daar ons inziens geen bezwaar tegen. Tot slot de suggestie om de Leegstandwet aan te passen; hier moet sprake zijn van een misverstand. Er is geen huurbescherming voor niet-woningen. Derhalve kunnen verhuurder en huurder van kantoren en bedrijven qua termijnen overeenkomen wat ze willen. Indien hier de verhuur van kantoren als woonruimte wordt bedoeld, dan kan gebruik gemaakt worden van de buitenplanse ontheffingenlijst waar bij het ministerie van VROM, voortvloeiend uit het proces van dit wetsvoorstel, aan wordt gewerkt. Mocht de markt voor

kantoren verhuur als kantoor weer mogelijk maken, dan kan de huur als woning worden beëindigd wegens gebruik volgens de bestemming.

De leden van de SP-fractie vernemen graag de opvatting van de indieners over de leegstandheffing zoals die onder andere in België wordt toegepast als middel om leegstand terug te dringen.

Zoals wij hebben aangegeven op de vraag van de leden van de PvdA-fractie zijn de ervaringen met de leegstandsheffing niet positief. Naar ons oordeel lost dit instrument de leegstand niet op. Volledigheidshalve verwijzen wij ook naar hetgeen wij daar eerder in paragraaf 10 van de Memorie van Toelichting over hebben aangegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom er geen verplichting komt om een leegstandbeleid te voeren als de indieners de belangen op dit punt zo zwaar vinden wegen. Daarbij overwegen deze leden dat de gemeente wellicht zal opzien tegen de administratieve belasting, waardoor er weer gevaar ontstaat voor de politie, alsmede hogere kosten.

Het verplichten van de leegstandverordening hebben wij zeker overwogen. Echter leegstand speelt niet overal en dan zou een verplichting alleen maar leiden tot onnodige regeldruk. Daarom hebben wij gekozen voor instrumenten die facultatief zijn en gericht kunnen worden toegepast. Wij vertrouwen erop dat de gemeenten deze zullen gebruiken als het nodig is.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe het kabinet is omgegaan met de suggestie van de indieners om leegstaande kantoren op de buitenlandse ontheffingenlijst te zetten.

De minister van VROM heeft onze suggestie positief opgepakt in die zin dat zij doende is een algemene maatregel van bestuur op te stellen zodat de leegstaande kantoren op de genoemde lijst komen. Deze AmvB zal kort na de zomer naar de Raad van State gaan voor advies.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de indieners met dit wetsvoorstel een evenwichtige aanpak beogen te bereiken, waarbij door bestrijding van de leegstand ook het kraken wordt teruggedrongen. Daartoe wordt voorgesteld de Leegstandwet zodanig te wijzigen dat de gemeente via een leegstandverordening kan regelen dat leegstand gemeld wordt, waarna een leegstandgesprek kan volgen en tenslotte, bij voortdurende van de leegstand, de gemeente een verplichtende voordracht kan doen voor een gebruiker. Tegelijk constateren de indieners met de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed dat er bij veel gemeenten een gebrek aan gevoel van urgentie ontbreekt om leegstand aan te pakken en dat veel gemeenten een afwachtende houding aannemen. Er zou vooral sprake zijn van reactief en ad hoc optreden, terwijl pro-actief optreden en een structurele aanpak gewenst zou zijn. De leden van de ChristenUnie verzoeken de indieners nader toe te lichten op welke wijze de geïntegreerde aanpak voldoende geborgd is nu enerzijds kraken strafbaar wordt gesteld, maar het een gemeente vrij staat al dan niet leegstandsverordening vast te stellen. Deze leden verzoeken de indieners in te gaan op de vraag of is overwogen om gemeenten te verplichten een leegstandsverordening op te stellen.

Wij willen hier nogmaals benadrukken dat wij een integrale aanpak voorstaan. Dat wil zeggen dat een aanpak van leegstand door eigenaar en gemeente samen gaat met een aanpak van kraken door gemeente, politie en Openbaar Ministerie. Over dit laatste dienen in de lokale driehoek van lokaal bestuur, politie en Openbaar Ministerie afspraken te worden

gemaakt. De variant om gemeenten te verplichten een leegstandverordening op te stellen hebben wij zeker overwogen. Echter, het probleem van leegstand speelt lang niet overal. Een verplichte leegstandsverordening leidt dan ook tot een onnodige toename van de regeldruk. Dit vinden wij niet wenselijk. Daarom hebben wij ervoor gekozen om gemeenten de bevoegdheid te geven om zelf te beslissen of zij al dan niet een leegstandverordening willen maken en daarin te bepalen voor welke categorieën gebouwen en gedeelten van de gemeente de verordening geldt. Dit neemt niet weg dat wij van mening zijn dat daar waar de leegstandsproblematiek wel aan de orde is, het aan gemeenten is een zodanig leegstandsbeleid te formuleren, dat leegstandsmaatregelen voorafgaan aan strafrechtelijke maatregelen. Wellicht is het nodig om van rijkswege gemeenten aan te sporen tot het voeren van leegstandbeleid. Wij stellen ons voor dat – wanneer dit initiatiefwetsvoorstel tot wet is verheven – door de ministers voor VROM/WWI en van BZK afspraken worden gemaakt met gemeenten, waarin een intensivering van de aanpak van leegstand centraal staat.

Met de initiatiefnemers onderkennen de leden van de D66-fractie de noodzaak om (langdurige) leegstand van kantoren, bedrijfspanden en winkelruimten aan te pakken. Momenteel zou volgens het rapport van Regioplan van 2008, dat onderzoek heeft verricht naar de omvang van en mogelijkheden om leegstand te voorkomen, de totale leegstand in Nederland ruim twee miljoen vierkante meter aan winkelruimte, 4,5 miljoen vierkante meter aan kantoorruimte en 11 miljoen vierkante meter aan bedrijfsruimte leegstaan. Bovendien blijkt uit dit onderzoek dat er 313 000 woningen leegstaan. De D66-fractieleden vinden deze leegstand niet acceptabel, gezien de maatschappelijke behoefte aan (woon-)ruimte. De initiatiefnemers stellen op p. 15 van de Memorie van Toelichting dat de leegstand binnen gemeenten een publiek probleem is en daarmee op maatschappelijk verantwoorde wijze dient te worden omgegaan. Hoewel de leden van de D66-fractie het met deze stelling eens zijn, hebben zij echter wel hun bedenkingen ten aanzien van de grote rol die de initiatiefnemers op de gemeenten leggen. Concreet biedt dit wetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid tot het vaststellen van een leegstandsverordening, waarmee gemeenten actief de leegstand kunnen beheren. De onderdelen van die verordening, die de initiatiefnemers voor ogen hebben, zijn een meldingsplicht van eigenaren van leegstand binnen zes maanden, een leegstandsoverleg tussen gemeenten, eigenaren en andere betrokkenen binnen drie maanden, uitmondend in een leegstandsbeschikking en eventueel een verplichtende voordracht van een huurder voor het pand.

De leden van deze fractie vragen zich af of hiermee de verantwoordelijkheid van de eigenaren niet teveel op de gemeenten wordt afgeschoven? In dit verband wijzen zij ook naar de reactie van de G4, die in hun adviesbrief van 30 oktober 2008 stellen dat zij in het beheren van de leegstand een oneigenlijke taak voor de gemeente zien. Bovendien lezen de leden van deze fractie ook op p. 7 van het advies van de Raad van State dat deze afschuiving van verantwoordelijkheid een passieve opstelling van eigenaren in de hand kan werken. Zou het initiatiefvoorstel er nu juist op gericht moeten zijn om eigenaren meer te stimuleren leegstand tegen te gaan? Waarom gaan de initiatiefnemers niet in op de voorgestelde alternatieven van de gemeenten, zoals de leegstandsheffing en het opheffen van de fiscale aftrekbaarheid van leegstand?

Wij vinden, net als de D66-fractieleden, deze leegstand ook niet acceptabel. Dat is de reden dat wij niet alleen maatregelen tegen kraken, maar ook tegen leegstand in ons wetsvoorstel hebben opgenomen. Wij vinden het tegengaan van leegstand in de eerste plaats een verantwoordelijkheid

voor de eigenaren zelf. Maar wanneer eigenaren hun pand langdurig leeg laten staan, verwordt leegstand tot een publiek probleem, waar gemeenten tegen moeten optreden. We moeten bovendien niet vergeten dat gemeenten vaak zelf een rol spelen in het ontstaan van leegstand, doordat procedures voor herbestemming soms lang op zich laten wachten én door de uitgifte van grond voor nieuwe kantoren en bedrijventerreinen, waardoor oude kantoren en bedrijventerreinen leeg komen staan.

Wij zijn het niet eens met de hier en daar heersende opvatting dat kraken een welkom instrument zou zijn tegen leegstand. Wij vinden het bestrijden van leegstand een belangrijke publieke zaak, die men niet aan de willekeur van krakers kan overlaten. We hechten aan democratisch gelegitimeerd beleid, niet het «beleid» van de kraakbeweging. In het door ons voorgestelde instrumentarium blijven eigenaren aan zet. Pas als er echt niet wordt meegewerkt, kan de gemeente stappen ondernemen.

Voor ons standpunt over de door gemeenten voorgestelde alternatieven van de gemeenten, zoals de leegstandsheffing en het opheffen van de fiscale aftrekbaarheid van leegstand verwijzen wij graag naar ons antwoord op de een vraag hieromtrent van de PvdA-fractie eerder in deze paragraaf.

#### *Meldingsplicht leegstand kantoren en winkelruimten*

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel uitvoeringskosten voor gemeenten gemoeid zijn met het bijhouden van een lijst van leegstaande gebouwen.

Wij gaan hierbij uit van gemiddeld 50 meldingen per gemeente. De kosten van het bijhouden van de lijst worden door ons geraamd op gemiddeld € 2 900 per gemeente per jaar.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het wenselijk is dat bij het niet melden van leegstand bij het bepalen van de hoogte van de boete allerlei zaken als redelijkheid en billijkheid een rol spelen. Voorts vragen deze leden zich af hoe de gemeente moet ontdekken dat een pand al dan niet voor een periode leegstaat en of burgers leegstand kunnen melden?

Wij delen de terughoudendheid van de leden van de VVD-fractie als het gaat om steeds wisselende bedragen van een dergelijke boete. Om die reden dient in de leegstandverordening de hoogte van de boete vastgesteld te worden, waarbij de genoemde € 7 500 als maximum geldt. Wat het ontdekken van de leegstand door de gemeente betreft, kan een ambtenaar met een zekere regelmaat informatie over mutaties bij de Kamer van Koophandel of bij de Belastingdienst vragen. Uiteraard kunnen burgers leegstand melden aan de gemeente. Naast de eerder genoemde mogelijkheden kan dit een belangrijke bron zijn om overtredingen van de meldingsplicht vast te kunnen stellen.

De leden van de fractie van D66 lezen voorts in de Memorie van Toelichting dat indien eigenaren niet voldoen aan de meldingsplicht binnen zes maanden, zij een boete van maximaal € 7 500,- krijgen opgelegd. Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de fractie D66 eens dat dit bedrag voor een vastgoedbedrijf met een miljoenenportefeuille geen prikkel zal zijn om maatregelen tegen leegstand te nemen? Hoe denken de initiatiefnemers deze situaties op te pakken?

Wij zijn het met de leden van de D66-fractie eens dat een boete van € 7 500,- voor grote vastgoedbedrijven geen grote prikkel zal zijn om maatregelen tegen leegstand te nemen. Echter, de boete dient wel in verhouding te staan tot de ernst van de normschending. De norm betreft

het niet (tijdig) voldoen aan de verplichting leegstand van langer dan 6 maanden te melden. Op het verzuimen aan een dergelijke administratieve handeling te voldoen kan moeilijk een hoger bedrag worden opgelegd. Overigens kan bij aanhoudend verzuim van deze leegstandmelding naast de bestuurlijke boete tevens een last onder dwangsom worden opgelegd, die tot tienduizenden euro's kan oplopen. Immers, voor niet meewerkende eigenaren van vastgoed zal het vervolgtraject van het door ons voorgestelde instrumentarium wel soelaas bieden. De dwangsom, die kan worden opgelegd wanneer na een verplichte voordracht het pand nog altijd niet in gebruik wordt gegeven, kan immers hoger worden vastgesteld en bij voortduren van de leegstand herhaald worden opgelegd totdat aan de voordracht is voldaan.

#### *Leegstandoverleg*

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de uitvoeringskosten zijn van leegstand. Wat zijn de criteria zijn om vast te stellen of een eigenaar meewerkt of niet. Verder vragen zij zich af of er beroep mogelijk is en of de indieners mogelijkheden zien een extra last voor de rechtelijke macht te voorkomen.

De kosten gemoeid met het leegstandoverleg zijn door ons geraamd op gemiddeld € 11 600 per gemeente per jaar. Het gaat hier om de uitvoering van de Leegstandverordening naar redelijkheid en billijkheid. De geschetste gang van zaken bij de leegstandmelding, het leegstandoverleg en de eventuele voordracht vergt van de eigenaar medewerking teneinde de procedure op een goede wijze af te handelen. Het niet meewerken aan het leegstandoverleg en vinden van een oplossing voor de leegstand leidt niet tot een sanctie of een boete. Maar het kan wel leiden tot een verplichtende voordracht van de gemeente. Indien de eigenaar ook hier niet aan meewerkt, kan een last onder dwangsom worden opgelegd die kan oplopen tot tienduizenden euro's, die indien nodig herhaald kan worden opgelegd. Uiteraard staat deze last onder dwangsom open voor beroep. Echter gezien het feit dat het hier gaat om het slotstuk van de procedure, verwachten wij niet dat hierdoor een substantiële extra last voor de rechterlijke macht ontstaat.

De leden van de VVD-fractie vragen zich verder af of, indien in een leegstandoverleg blijkt dat het te duur blijkt om het gebouw weer bruikbaar te maken, er kan worden besloten het pand te slopen.

Het lijkt ons dat dit zeker een optie is die in het leegstandoverleg aan de orde kan komen.

#### *Verplichtende voordracht*

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of het de eigenaar niet erg gemakkelijk gemaakt wordt extra kosten die gemaakt moeten worden om het pand bewoonbaar te maken te verhalen op de gemeente. Wordt de verantwoordelijkheid van de eigenaar niet overgenomen door de gemeente? Waar ligt de bewijslast voor het al dan niet geschikt zijn? Wie betaalt een eventueel noodzakelijk onderzoek?

De systematiek die wij hebben gekozen, leidt ertoe dat het de gemeente is die vaststelt of het gebouw weer in gebruik kan worden genomen. In een deel van de gevallen zal daarbij aan de orde zijn dat er kosten gemaakt moeten worden voordat er daadwerkelijk een nieuwe huurder gebruik kan maken van het gebouw. Het gaat hier uitsluitend om kosten die noodzakelijk zijn om het gebouw in zijn huidige bestemming te kunnen gebruiken. Het is immers niet redelijk te verlangen dat een eigenaar het



gebouw ombouwt tot bijvoorbeeld woongelegenheden, als de eigenaar daar niet zelf voor heeft gekozen. Derhalve is het naar ons oordeel duidelijk dat de kosten, die eventueel gemaakt moeten worden om het gebouw in zijn huidige bestemming weer te gebruiken, voor rekening van de eigenaar komen. Mocht er eventueel onderzoek nodig zijn om vast te stellen of het pand geschikt is voor gebruik en welke aanpassingen nodig zijn, dan is dat onderzoek voor rekening van de gemeente.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de mogelijkheid om op het laatste moment toch met een eigen huurder te komen waardoor de door de gemeente voorgedragen huurder afgewezen kan worden, geen vertragend effect zal hebben. Immers de leden menen dat op deze wijze, de verhuurder komt uiteindelijk niet tot een huurcontract met zijn eigen «huurder», de leegstand veel langer kan duren dan gewenst is.

Om het traineren van het in gebruik nemen van het pand te voorkomen, hebben wij in het wetsvoorstel opgenomen dat de gemeente na vaststelling dat geen huurovereenkomst tot stand is gekomen een last onder dwangsom kan instellen. De eigenaar verbeurt dan de dwangsom als niet alsnog binnen de aangegeven tijd een huurovereenkomst tot stand komt. Een dergelijke dwangsom kan, indien nodig, bij herhaling worden opgelegd.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom bij de verplichtende voordracht is gekozen voor de voordracht van één persoon en niet voor meerdere personen. Dan zou immers de verhuurder nog een keuze kunnen maken en neemt de kans toe dat er een redelijke vergoeding wordt ontvangen.

Zoals uit de artikelsgewijze toelichting van de Memorie van Toelichting blijkt (bladzijde 46), kan de voordracht wel degelijk bestaan uit meerdere namen waar de verhuurder er één uit kan kiezen.

De leden van de VVD-fractie zien graag dat de hoogte van de boete bij niet meewerken aan een verplichtende voordracht wordt bepaald mede vanuit het oogpunt van verwijtbaarheid en vragen hierover het oordeel van de indieners. Voorts vragen deze leden hoe een rechter vanuit de marginale toetsing zich een oordeel kan vormen over de vraag of de eigenaar zich «redelijk» heeft gedragen.

In ons voorstel kan alleen een bestuurlijke boete worden opgelegd bij het niet naleven van de meldingsplicht op leegstand. Bij niet meewerken aan de verplichtende voordracht kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd. Wel kan bestuursdwang worden toegepast of een last onder dwangsom worden opgelegd. Wij zien de redelijkheid van het betrekken van verwijtbaarheid bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom in. Wij merken echter wel op dat de verplichtende voordracht aan het eind van het proces plaatsvindt en de gemeente blijkbaar van oordeel was dat deze voordracht op een zinvolle manier de leegstand kan beëindigen. Derhalve zal het dan toch nog niet tot stand komen van de feitelijke verhuur in de meeste gevallen wel degelijk verwijtbaar zijn.

De leden van de VVD-fractie menen dat indien een gebouw wordt beheerd door een leegstandbedrijf, er geen voordracht van de gemeenten meer nodig is. Immers er is geen sprake meer van leegstand en contractvrijheid speelt een grote rol.

Bij leegstandbeheer staan dikwijls toch grote delen van het pand leeg: elke beheerder beheert zeer veel vierkante meters. De gemeente kan overwegen dat er een beter gebruik van het pand mogelijk is. Om deze reden

dienen panden waarvoor een beheerovereenkomst is afgesloten wel te worden gemeld. Bijkomend voordeel voor de eigenaar kan zijn dat bij verhuur toch een huursom, zij het meestal niet de commerciële, wordt ontvangen.

## **7. Aanpak leegstand: uitvoering en handhaving**

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom de minister voor WWI en de minister van BZK geen afspraken met gemeenten hebben gemaakt om de bestrijding van leegstand met de huidige regelgeving te intensiveren.

Ons is niet bekend of leden van de Kamer hierover aan deze ministers vragen hebben gesteld. Het is duidelijk dat er weinig gemeenten actief zijn op het terrein van leegstandbestrijding. Anderzijds is de behoefte er wel. Diverse gemeenten, de G4 voorop, hebben verzocht om extra instrumenten, vooral van financiële aard, om leegstand aan te kunnen pakken. Zoals wij aangaven in antwoord aan de leden van de ChristenUnie-fractie stellen wij ons voor dat – wanneer dit initiatiefwetsvoorstel tot wet is verheven – door de ministers voor VROM/WWI en van BZK afspraken worden gemaakt met gemeenten, waarin een intensivering van de aanpak van leegstand centraal staat.

Verwachten de indieners dat alle gemeenten gelijksoortig zullen handhaven, zo vragen de leden van de SP-fractie? In hoeverre verwachten de indieners rechtsongelijkheid wanneer er sprake is van handhavingverschillen tussen diverse gemeentes?

Gemeenten zijn autonoom in het voeren van leegstandbeleid. College van Burgemeester en wethouders leggen over het gevoerd beleid verantwoording af aan de gemeenteraad.

De leden van de fractie van D66 lezen in de Memorie van Toelichting op p. 27 dat het bestrijden van leegstand vraagt om een gezamenlijke inzet van zowel eigenaren als gemeenten. Deze leden zijn enthousiast over de voorbeelden die de initiatiefnemers geven omtrent het gebruik van leegstaande ruimten. De initiatiefnemers stellen dat gemeenten door het actief onderhouden van hun contacten met het bedrijfsleven en de organisaties in hun gemeente een overzicht kunnen leveren van de diverse vragers naar ruimten, die kunnen variëren van vrijwilligersorganisaties, een drumband die ruimte zoekt, tot de fietsenmaker die op zoek is naar een groter pand. De leden van de fractie van D66 merken echter op dat hiervoor, naar hun mening, een omslachtige, tijdrovende en budgettair belastende nieuwe instrumentarium onnodig is. De door de initiatiefnemers genoemde voorbeelden verwezenlijken zich nu immers ook al! Deze leden verwijzen in dit verband naar hetgeen D66 als een mogelijk alternatief ziet voor het strafbaarstellen van kraken onder hoofdstuk 4.

Wij stellen met genoegen vast dat de leden van de fractie van D66 hetzelfde beogen als wij: een nuttig gebruik van onnodig leegstaande panden. Anders dan deze leden menen wij dat het door ons voorgestelde instrumentarium effectief en efficiënt is om dit doel te verwezenlijken!

## **8. Gevolgen voor de praktijk: administratieve, bestuurlijke en financiële lasten**

### *Algemeen*

De indieners achten het wenselijk dat de wet na vijf jaar wordt geëvalueerd om te kijken of in praktijk daadwerkelijk sprake is van een integrale

aanpak van kraken. De leden van de PvdA vragen zich af waarop een periode van vijf jaar is gebaseerd en willen graag een inhoudelijke argumentatie waarom de evaluatie niet na bijvoorbeeld twee jaar, nadat dit wetsvoorstel eventueel tot wet is verheven, zou kunnen?

Een evaluatie na twee jaar zou naar verwachting onvoldoende zicht geven op de werkelijke effecten van de wet. Een termijn van vijf jaar voor een wetsevaluatie is gangbaar en ondervangt dat een situatie wordt geëvalueerd waarin de beoogde integrale aanpak nog niet overal gerealiseerd kan zijn.

De leden van de SP-fractie memoreren de resultaten van het in opdracht van VROM en EZ uitgevoerde onderzoek naar heffingen: veel administratieve lasten en onduidelijk effect. Deze leden vernemen graag de reactie van de indieners hierop en vragen of de indieners een beeld hebben van deze administratieve lasten.

Wij verwijzen opnieuw naar paragraaf 10 van de Memorie van Toelichting. Daar hebben wij aangegeven hoe wij tegenover een leegstandheffing staan. In België heeft de leegstandsheffing geleid tot een grote hoeveelheid beroepen bezwaarprocedures en heeft weinig effect op de leegstand.

De leden van de SGP-fractie verzoeken de indieners om een reactie op de kritiek dat het instrumentarium waarmee zij de leegstand denken te kunnen bestrijden (te) bureaucratisch zou zijn en (te) veel administratieve lasten voor gemeenten zou veroorzaken.

Op de kritiek dat het door ons voorgestelde leegstandsinstrumentarium te bureaucratisch zou zijn, zijn wij in ons antwoord op eerdere vragen reeds ingegaan.

De administratieve lasten vallen naar onze mening best mee. Na een eenmalige last van gemiddeld € 31 400 per gemeente, komen de jaarlijkse kosten voor handhaving gemiddeld op € 45 240 per gemeente. De maatschappelijke kosten voor het niet-aanpakken van de leegstand zouden wel eens veel hoger kunnen liggen (verpaupering, achteruitgang in de wijk, verlies aan sociale cohesie, waardeverlies van omliggende panden, de mogelijkheid van schade door kraken, kosten van uitkopen van krakers, etc).

#### *Gevolgen voor de gemeente*

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarop het getal van 50 gemeenten gebaseerd is, die het instrumentarium gaan gebruiken. Dezelfde vraag geldt het aantal van 6 000 leegstandmeldingen.

Wij beseffen ten volle dat het hier veronderstellingen betreft, ervaring is er immers nog niet. Wat betreft de gemeenten weten wij dat de leegstand vooral gelegen is in de 100 grootste gemeenten. Wij hebben verondersteld dat de helft van deze gemeenten hier een beleid op zou willen zetten. Wat betreft het aantal meldingen: 6 000 is ongeveer de helft van de op dit moment leegstaande kantoren en winkels.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of een boete als inkomen voor een gemeente moet worden gezien.

Wij merken op dat de bestuurlijke boete wordt geïncasseerd door de gemeente.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie zich af of de door de indieners gesuggereerde samenwerking van kleine gemeenten om een leegstand-

beleid te voeren, beoogt is binnen dezelfde politieregio. Zo niet, dan verwachten deze leden dat samenwerking lastig is.

Samenwerking binnen één politieregio is zeker aan te bevelen. Echter ook kleine gemeenten die niet in de zelfde politieregio resideren, kunnen samenwerken. Het gaat er dan vooral om dat er één of enkele ambtenaren goed thuis zijn in de materie en de verordening goed uit kunnen voeren. De regionale verschillen lijken ons voor deze ambtenaren wel te hanteren.

De leden van de fractie van D66 vragen of de leegstandsverordening met de verschillende onderdelen niet teveel administratieve lasten voor de gemeenten met zich meebrengen? De leden van deze fractie wijzen in dit verband op het advies van de Adviescommissie toetsing administratieve lasten (Actal). Deze commissie heeft onderzocht in hoeverre de initiatiefwetgeving aandacht heeft besteed aan administratief minder belastende alternatieven voor leegstandsbestrijding. De commissie concludeert dat het wetsvoorstel forse administratieve en bestuurlijke lasten voor gemeenten veroorzaakt in verband met het opstellen van de leegstandsverordening, het treffen van leegstandsbeschikkingen, het opzetten en bijhouden van het leegstandsregister, het voeren van een overleg met de eigenaren en het doen van een verplichtende voordracht van een huurder. Op advies van Actal hebben de initiatiefnemers op p. 29 van de Memorie van Toelichting kwantitatief uiteengezet welke lasten voor gemeenten verwacht worden. Volgens de initiatiefnemers zijn de eenmalige bestuurlijke en administratieve lasten in totaal op € 31 400 te schatten en de jaarlijkse lasten op € 45 240,- per gemeente. De leden van deze fractie menen op dezelfde pagina van de Memorie van Toelichting te lezen dat de initiatiefnemers moeten hebben beseft dat deze bedragen een te grote financiële druk voor kleine gemeenten opleveren. De initiatiefnemers stellen immers dat «kleinere gemeenten voor de uitvoering er voor kunnen kiezen om dat samen met andere gemeenten te doen,» en zou volgens de initiatiefnemers dit «de slagkracht van het beleid vergroten.» De leden van de D66-fractie vragen zich af in hoeverre de initiatiefwetgeving hierop geanticipeerd heeft? Is het instrumentarium van leegstandverordening geen lege huls, indien het een beleidskeuze van de gemeenten blijft om wel of niet een leegstandverordening op te stellen?

Wat betreft het laatste punt: wij vinden de autonomie van de gemeente een groot goed. Wij menen met de voorgestelde werkwijze recht te doen aan de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Niettemin hechten wij wel aan een breed gebruik van de door ons voorgestelde regelgeving. Wellicht kunnen de leden van D66 die lid zijn van gemeenteraden het gebruik van deze regelgeving in hun gemeente bevorderen!

Wij hebben in onze Memorie van Toelichting de suggestie gedaan dat kleinere gemeenten ervoor kunnen kiezen om de uitvoering van leegstandsbeleid samen met andere gemeenten te doen. Dit is naar onze stellige overtuiging geen teken dat het instrumentarium van de leegstandverordening een lege huls zou zijn! Wij wijzen in dit verband op de gemeentelijke huisvestingsverordening, ter regulering van de woonruimteverdeling. In diverse woningmarktregio's is de huisvestingsverordening in regioverband opgesteld omdat de woningmarkt gemeentegrensoverschrijdend is. Ook leegstandsproblematiek heeft een gemeentegrensoverschrijdend karakter. Wanneer er in de ene gemeente nieuwbouw wordt opgeleverd, kan dit leiden tot leegstand in de bestaande bouw in omliggende gemeenten. Dit fenomeen speelt op dit moment een grote rol bij de leegstand van kantoren en op bedrijventerreinen. Het is derhalve geen lege huls maar een serieuze aanbeveling aan gemeenten dat zij bij hun leegstandbeleid, zowel in de preventieve sfeer bij het plannen van gronduitgifte en nieuwbouwlocaties als in de oplossende sfeer met elkaar afstemmen en samenwerken. En zeker bij kleinere gemeenten. Een door

de VNG op te stellen modelverordening of handreiking kan de benodigde inspanningen van de gemeenten die een leegstandbeleid willen voeren tot het noodzakelijke beperken.

Overigens zijn de geschatte administratieve lasten en de jaarlijkse lasten gebaseerd op gemiddelden. Kleinere gemeenten zullen doorgaans minder leegstaande panden hebben dan gemiddeld, waardoor hun uitvoeringskosten ook lager uit zullen vallen dan gemiddeld.

#### *Gevolgen voor de politie*

De leden van de PvdA -fractie vinden de beargumentering dat het voor de belasting van de politie niet uitmaakt of civielrechtelijk ontruimingen nodig zijn of strafrechtelijk niet overtuigend. Kunnen de indieners cijfers en voorbeelden geven waaruit dit blijkt en is het de indieners bekend dat mensen met erkend gezag zoals de burgemeester er anders instaan?

De leden van de SP-fractie merken op dat volgens de Amsterdamse politiecommissaris Leen Schaap de invoering van de anti-kraakwet veel capaciteit gaat kosten. Hij voorziet dat door de handhaving minder agenten overblijven voor het reguliere werk op straat. Delen de indieners deze conclusie van dhr. Schaap? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe denken zij deze personele problemen bij de korpsen te kunnen compenseren?

Ten aanzien van de vragen van de leden van de PvdA en de SP fracties over de belasting van de politie met betrekking tot het ontruimen van kraakpanden kan het volgende worden opgemerkt. Het maakt in principe geen verschil of het ontruimingen betreft die plaatsvinden op civielrechtelijke titel – zoals nu veelal het geval is – of dat die plaatsvinden op strafrechtelijke titel. Wel zal naar verwachting in de beginperiode dat dit wetsvoorstel van kracht zal zijn een meer consequente aanpak van met name de harde kern van krakers beheersmatige gevolgen hebben voor de politie. In deze beginperiode zal – met name in de grote steden – niet kunnen worden volstaan met slechts een klein aantal zogeheten ontruimingsronden per jaar. Aangezien toch met name uit de praktijk zal moeten blijken welke belasting dit initiatiefwetsvoorstel tot gevolg zal hebben voor gemeenten, politie en Openbaar Ministerie hebben wij aangegeven het wenselijk te achten dat het initiatiefwetsvoorstel – vijf jaar nadat het tot wet zal zijn verheven – wordt geëvalueerd door de Ministeries van VROM/WWI, BZK en Justitie.

Voorts zouden wij ten aanzien van het punt van de leden van de PvdA-fractie dat mensen met erkend gezag zoals de burgemeesters er anders instaan, allereerst willen opmerken dat er ook onder de burgemeesters voorstanders zijn van een betere bescherming van het eigendomsrecht en het tegengaan van eigenrichting. Wij achten het principieel onwenselijk en ontoelaatbaar dat kraken wordt toegestaan omdat het een «instrument» zou zijn om leegstand tegen te gaan. Bovendien ondervinden niet alleen gemeenten problemen tengevolge van kraken, maar in belangrijke mate ook individuele burgers, zoals eigenaren en omwonenden van panden.

#### *Gevolgen voor het Openbaar Ministerie*

In hoeverre is het OM toegerust op een toestroom van zaken, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Met name in de beginperiode dat dit initiatiefwetsvoorstel tot wet is verheven zal naar verwachting sprake zijn van een toename van het aantal zaken en dan met name in Amsterdam. Wij denken er op de langere termijn minder zaken aan de orde zullen zijn, aangezien van de aanscherping van de wetgeving – zoals de algehele strafbaarstelling van kraken – naar onze mening een grotere afschrikkende werking uit zal gaan.

### *Gevolgen voor de rechtspraak*

De indieners verwachten enige gevolgen voor de capaciteit van de rechterlijke macht.

Gegevens hier omtrent omvang en spreiding zijn echter niet te geven. Dat is gezien de vrijblijvende elementen in het wetsvoorstel en de onduidelijke omvang van het probleem niet zo vreemd. De leden van de PvdA-fractie hebben op dit punt nog de nodige zorgen. Kunnen de indieners een acceptabel maximum geven van geld, tijd en belasting dat de rechterlijke macht belast mag worden, zonder dat de prioriteit van andere zaken in gevaar komt? Kan worden aangegeven wanneer na inwerkingtreding van de wet verwacht wordt dat het aantal strafzaken zal dalen en er sprake zal zijn van vermeende besparingen?

In het voorgaande is het eerste deel van deze vraag al beantwoord. Wij verwijzen de leden van de PvdA-fractie dan ook hiernaar. Er zijn geen indicaties dat de rechterlijke macht zwaarder zal worden belast, wanneer dit initiatiefwetsvoorstel wet zal zijn. Los van het feit dat wij van mening zijn dat het niet aan de Kamer is om een maximum te stellen in dit kader, zien wij in het verlengde van het voorgaande geen aanleiding om een maximum van geld, tijd en belasting te stellen dat de rechterlijke macht aan extra kraakzaken belast mag worden.

Ook vragen de leden van de PvdA hoe dit initiatiefwetsvoorstel valt te rijmen met het verzoek om de rechtelijke macht minder zaken te geven?

Wij zijn van mening dat het initiatiefwetsvoorstel het minderen van zaken bij de rechterlijke macht niet in de weg staat. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is onze verwachting dat dit initiatiefwetsvoorstel – met uitzondering van wellicht de beginfase – niet zal leiden tot meer zaken voor de rechter. De Raad voor de Rechtspraak deelt onze mening in het advies dat zij ten aanzien van het initiatiefwetsvoorstel heeft uitgebracht. Wel zal dit wetsvoorstel volgens de Raad voor de Rechtspraak mogelijk leiden tot een toename van de werklast voor de bestuursrechter, maar over het geheel genomen verwacht de Raad dat de komende jaren sprake zal zijn van besparingen.

De leden van de PvdA-fractie merken tot slot van dit hoofdstuk onder andere nog op dat zij ten zeerste willen benadrukken dat zij het kraken niet zien als een daad die door de vingers gezien moet worden of een middel om leegstand tegen te gaan.

Wij delen met de leden van de PvdA-fractie de opvatting dat kraken niet gezien mag worden als een daad die door de vingers gezien kan worden of als een middel om leegstand tegen te gaan. Dat is een belangrijke reden voor ons om met dit wetsvoorstel te komen. Wij gaan er vanuit dat de door ons gegeven antwoorden de nog aanwezige twijfels bij de leden van de PvdA-fractie zullen wegnemen. Wij gaan er tevens vanuit dat de aangekondigde nota van wijziging, ten behoeve van het creëren van een wettelijke grond voor strafrechtelijke ontruiming van panden, ook door de leden van de PvdA-fractie als een daadwerkelijke en belangrijke verbetering van de huidige wet- en regelgeving wordt gezien.

## **II ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 1, onderdeel B**

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat in de tweede redactie van artikel 138 als bestanddeel is weggehaald dat er «door of namens de rechthebbende» een vordering moet zijn uitgegaan vooraleer er aan de

delictomschrijving is voldaan. Is het juist dat hierdoor ook nietsvermoedende bezoekers van een kraakpand onder de omschrijving van kraken als misdrijf zouden vallen? Betekent dit dat bezoekers van kraakpanden zonder voorafgaande waarschuwing dan strafbaar zijn?

De voorgestelde strafbaarstelling is uiteraard niet bedoeld te worden ingezet tegen personen die zich er niet van bewust zijn dat zij zich zonder toestemming van de rechthebbende in het pand bevinden. Als deze personen van hun verkeerde veronderstelling geen verwijt kan worden gemaakt, zijn zij bovendien niet strafrechtelijk aansprakelijk. Doorgaans zal echter ook voor de bezoeker duidelijk zijn dat hij zich in een kraakpand bevindt. De consequentie van de gekozen redactie van artikel 138 is inderdaad dat deze bezoeker zonder voorafgaande «waarschuwing» van de rechthebbende strafbaar is. Het ligt niet voor de hand, zo moet worden onderstreept, het vervolgingsbeleid op de onnozele bezoeker te richten. Handhaven van het vereiste dat degene die in het pand vertoeft een vordering door de rechthebbende negeert, zou echter de bewijsvoordelen die met het schrappen daarvan kunnen worden behaald, teniet doen.

In artikel I wordt een wijziging van artikel 138a van wetboek van strafrecht aangepast. Kunnen de initiatiefnemers motiveren wat lid 2 strafbaar maakt wat nu nog niet strafbaar is? De leden van de PvdA-fractie hadden het idee dat het bedreigen al strafbaar is. Graag uw reactie.

Graag verduidelijken wij dat het tweede lid van het voorgestelde artikel 138a Sr betrekking heeft op het uiten van bedreigingen zonder dat daarbij – zoals in de algemene strafbaarstelling van bedreiging (artikel 285 Sr) wel is vereist – sprake hoeft te zijn van bedreiging met een ernstig misdrijf. Het tweede lid is – met andere woorden – ruimer dan de strafbaarstelling van artikel 285 Sr. Het is de situatie van kraken die rechtvaardigt dat daarbij geuite bedreigingen in meer gevallen strafbaar zijn dan buiten die situatie.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe het derde lid van het nieuwe artikel 138a Sr zich verhoudt tot de in artikel 140 Sr strafbaar gestelde deelneming in misdadige organisaties. Kunnen de indieners meer inzicht bieden in hun gedachtegang hoe zij die onderlinge verhouding zien.

Dat het feit door twee of meer verenigde personen wordt gepleegd, is ook bij huisvredebreuk en lokaalvredebreuk een grond voor strafverzwaring. In gevallen waarin iemand deelneemt aan een organisatie die het kraken van panden (als bedoeld in het voorgestelde artikel 138a Sr) als oogmerk heeft, kan op grond van artikel 140 Sr worden opgetreden. Een organisatie als bedoeld in artikel 140 Sr veronderstelt een gestructureerd samenwerkingsverband waarvan bij het plegen door twee of meer verenigde personen niet noodzakelijk sprake hoeft te zijn. Artikel 140 Sr daarentegen vereist niet dat de deelname aan de organisatie zich vertaalt in zelf kraken.

De leden van de SGP-fractie stellen dat het voorgestelde artikel 138a Wetboek van Strafrecht (Sr.) dat het bestaande artikel 429 sexies Sr. moet vervangen, de vraag oproept of de voorgestelde delictomschrijving betekent dat degene die van het omschreven delict (huisvredebreuk) wordt verdacht buiten de woning of het gebouw niet strafbaar en dus niet vervolgbaar is.

In antwoord kunnen wij verduidelijken dat de voorgestelde strafbaarstelling het wederrechtelijk binnendringen of vertoeven betreft. Daarvoor kan iemand ook strafrechtelijk aansprakelijk worden gehouden als hij na het begaan van dit feit het pand weer verlaten heeft.

In de reactie op het advies van de Raad van State (onder 3a, p. 7) verklaren de indieners, zo constateren de leden van de SGP-fractie, «dat het hen niet geheel duidelijk (is), waarop wordt gedoeld, wanneer de Raad stelt dat óók bij een algeheel verbod op kraken de eigenaar altijd een civielrechtelijke ontruimingsvordering zal moeten instellen tegen de krakers.» Zij «betwijfelen» of dat in alle gevallen zo is. Het komt de leden van de SGP-fractie echter ongewenst voor dat op dit punt onduidelijkheid of twijfel blijft bestaan. Zij achten het geraden dat de indieners op dit punt het oordeel inwinnen van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. Zijn de indieners bereid op dit toch niet onbelangrijke punt een onderzoek in te (doen) stellen?

Een algeheel kraakverbod als zodanig heeft geen invloed op door pand-eigenaren ingestelde civielrechtelijke ontruimingsvorderingen. Maar een algeheel kraakverbod maakt wel mogelijk dat ook langer dan een jaar leegstaande panden op strafvorderlijke titel worden ontruimd. Een civielrechtelijke ontruimingsvordering is dan niet meer nodig. Op dit punt bestaat dus duidelijkheid. Inwinnen van het oordeel van het openbaar ministerie achten wij daarom niet nodig.

#### **Artikel II, onderdeel F, artikel III en artikel IV**

Tot slot vragen de leden van de fractie van de PvdA zich af welke boete een eigenaar krijgt als hij wel de leegstand meldt maar niet meewerkt aan overleg en het verder oplossen van de leegstand. Hoe verhouden deze bedragen zich tot de winsten van speculatie?

Wij vinden het moeilijk te speculeren over mogelijke bedragen die «verdiend» kunnen worden door speculatieve leegstand. Uit het onderzoek dat in opdracht van WWI en EZ is uitgevoerd, blijkt niet dat dit soort leegstand op grote schaal voorkomt. De leegstand heeft heel andere achtergronden. Niettemin kan de eigenaar om andere motieven niet wensen mee te werken aan het oplossen van de leegstand. Zoals al eerder is aangegeven kunnen gemeenten hiertegen een last onder dwangsom instellen, waarbij bedragen tot tienduizenden euro's mogelijk zijn.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de bestuurlijke boetes als harde bedragen zijn genoemd en er niet wordt verwezen naar een indexatietabel?

Het is bij bestuurlijke boetes gebruikelijk om vaste wettelijke maxima te hanteren. De vraag naar de wenselijkheid van periodieke indexatie van bestuurlijke boetes gaat het bestek van dit initiatiefwetsvoorstel te buiten.

Ten Hoopen  
Slob  
Van der Burg